

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**SENTENCE ARBITRALE DU 3 OCTOBRE 1899
(GUYANA c. VENEZUELA)**

**MÉ MORANDUM DE LA RÉPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA
SUR LA REQUÊTE DÉPOSÉE PAR LA RÉPUBLIQUE COOPÉRATIVE
DU GUYANA AUPRÈS DE LA COUR INTERNATIONALE
DE JUSTICE LE 29 MARS 2018**

ANNEXE

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. La revendication territoriale du Venezuela et le processus de décolonisation de la Guyane britannique (1961-1965).....	1
II. La conférence de Londres (9 et 10 décembre 1965).....	8
III. La conférence de Genève (16 et 17 février 1966).....	11
IV. Le discours du ministre Iribarren Borges au Congrès national sur l'accord de Genève prononcé le 17 mars 1966.....	14
V. La reconnaissance du Guyana par le Venezuela en mai 1966.....	20
VI. La commission mixte (1966-1970).....	22
VII. Le protocole de Port of Spain (1970-1982).....	27
VIII. La réactivation de l'accord de Genève : choix du moyen de règlement par le Secrétaire général de l'ONU (1982-1983).....	39
IX. Le choix des bons offices (1983-1989).....	45
X. La procédure des bons offices (1989-2014).....	47
XI. La proposition de plan de travail : procédure des bons offices dans le cadre du différend frontalier entre le Guyana et le Venezuela (2013).....	64
XII. Les faits ayant conduit à l'adoption du communiqué du Secrétaire général de l'ONU en date du 30 janvier 2018 (2014-2018).....	65

I. LA REVENDICATION TERRITORIALE DU VENEZUELA ET LE PROCESSUS DE DÉCOLONISATION DE LA GUYANE BRITANNIQUE (1961-1965)

Severo Mallet-Prevost avait remis son mémorandum en date du 8 mars 1944 au juge Otto Schoenrich, en l'autorisant à le publier après sa mort. Celle-ci survient le 10 décembre 1948. Peu de temps après, le juge Schoenrich publie le mémorandum, accompagné d'une note liminaire, dans l'*American Journal of International Law* (vol. 43, n° 3, juillet 1949). Il n'est pas indifférent de noter que Mallet-Prevost, commentant la sentence arbitrale du 3 octobre 1899 dans une lettre adressée à John Foster Dulles le 18 mai 1944, soit cent jours exactement après avoir établi son mémorandum, écrivait :

«Dans cette affaire, je sais que les deux arbitres américains, qui souhaitent appliquer ce qu'ils considéraient comme le droit, n'en ont pas moins été contraints, contre leur volonté et pour éviter la menace d'une plus grande injustice, de souscrire à une décision qui faisait entièrement fi des principes juridiques qu'ils jugeaient applicables.»

Le Venezuela a toujours dit que c'est la publication du mémorandum de Mallet-Prevost qui avait fait accéder au plan officiel et diplomatique une revendication qui existait depuis plusieurs dizaines d'années dans l'âme collective des Vénézuéliens. Ce mémorandum révèle en effet ce que le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Falcon Briceño, dans un discours prononcé le 12 novembre 1962 à la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation de l'Assemblée générale des Nations Unies, a appelé «les dessous» de la sentence arbitrale :

«[N]ous ne connaissions pas les dessous de la sentence, nous ne savions pas comment les choses s'étaient réellement passées. En fait, nous savions bien qu'on nous avait spoliés, mais le Venezuela de 1899 et des années qui ont suivi était un Venezuela accablé par la pauvreté et dévasté par une récente guerre civile.»

On trouvera un témoignage officiel, antérieur à la publication du mémorandum de Mallet-Prevost, de l'existence de cette revendication dans le discours du chef de la délégation vénézuélienne à la neuvième conférence interaméricaine (Bogotá, 30 mars-2 mai 1948), Romulo Betancourt, qui déclarait «ne pas renoncer aux aspirations territoriales sur des zones aujourd'hui sous régime colonial». Plus tôt encore, le 30 juin 1944, le député José A. Marturet avait exigé devant la Chambre des députés «la révision des frontières [du Venezuela] et de la Guyane britannique», et le président du Congrès, Manuel Egaña, avait exprimé et confirmé, pendant la séance de clôture de la session, le 17 juillet 1944, cette «aspiration à réviser la décision par laquelle l'impérialisme britannique a[vait] spolié le Venezuela] d'une grande partie de [son] Guayana».

La publication du mémorandum de Mallet-Prevost ayant coïncidé avec l'ouverture au public des archives britanniques et des archives privées nord-américaines, le ministère vénézuélien des affaires étrangères charge une équipe d'historiens de faire des recherches sur la question entre 1950 et 1955.

Pendant le régime dictatorial de Marcos Pérez Jiménez, la revendication vénézuélienne se matérialise dans des déclarations faites dans le cadre de l'Organisation des Etats américains (OEA) (déclaration du ministre des affaires étrangères, Luis Emilio Gómez Ruiz, à la quatrième réunion de consultation des ministres des affaires étrangères tenue à Washington du 26 mars au 7 avril 1951 et déclaration du conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, Ramón Carmona, à la dixième conférence interaméricaine, tenue à Caracas du 1^{er} au 28 mars 1954), déclarations dans lesquelles les représentants du Venezuela réservent l'intention de celui-ci de faire valoir ses justes aspirations à obtenir réparation, dans le cadre d'une «rectification équitable», du préjudice qu'il a subi du fait d'une injustice historique.

En février 1956, après la création de la Fédération des Antilles britanniques et bien que celle-ci ne comprenne pas la Guyane britannique, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, José Loreto Arismendi, réaffirme que la position du Venezuela concernant les frontières de cette colonie ne sera pas modifiée par tout éventuel changement de statut.

En mars 1960, alors que le Venezuela a adopté un régime démocratique, Rigoberto Henríquez Vera présente en ces termes la position du Congrès vénézuélien à une délégation de parlementaires du Royaume-Uni :

«Un changement de statut de la Guyane britannique ne saurait faire disparaître les justes aspirations de notre peuple à obtenir réparation de façon équitable et par accord amiable du préjudice considérable subi par la nation du fait de l'inique décision de 1899.»

*

Le lancement du processus de décolonisation de la Guyane britannique dans le cadre de l'ONU convainc enfin le Gouvernement vénézuélien de formuler une revendication formelle à cet égard, pour empêcher que l'indépendance de cette colonie britannique, qu'il soutient par ailleurs, ne fasse obstacle au règlement d'une revendication fondée sur la justice historique et justifiée par les nombreuses causes de nullité de la sentence arbitrale de 1899 — sentence arbitrale qui a privé l'ancienne capitainerie générale du Venezuela de milliers de kilomètres carrés qu'elle avait hérités de la Couronne d'Espagne quand elle avait accédé à l'indépendance en 1810 en tant que partie de la Grande Colombie.

6 Le 18 décembre 1961, le premier ministre de la Guyane britannique fait une déclaration à la Quatrième Commission de l'Assemblée générale sur l'indépendance de son pays (Nations Unies, doc. A/C.4/515) et le 15 janvier 1962 le représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'ONU fait distribuer une lettre sur la même question (Nations Unies, doc. A/C.4/520). De son côté, le 9 février 1962, le représentant permanent du Venezuela, Carlos Sosa Rodríguez, adresse au Secrétaire général une lettre dans laquelle il exprime des réserves au sujet du processus de décolonisation annoncé, «parce qu'il existe un désaccord entre [s]on pays et le Royaume-Uni concernant la démarcation de la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique».

A cette lettre est joint un mémorandum explicatif qui demande que les justes réclamations du Venezuela soient entendues, que «les injustices qui ont été commises soient corrigées de façon équitable» et que soit réglée «par voie de négociations entre les parties concernées la question pendante entre le Venezuela et le Royaume-Uni des frontières de la Guyane britannique».

Quelques jours plus tard, le 22 février 1962, l'ambassadeur Carlos Sosa Rodríguez fait, à la 1302^e séance de la Quatrième Commission de l'Assemblée générale, une déclaration dans laquelle il exprime l'espoir que le problème pourra être réglé par des «négociations amiables» entre le Venezuela et le Royaume-Uni (Nations Unies, doc. A/C.4/540).

7 «A l'heure où la question de l'indépendance de la Guyane britannique et de la légitime aspiration de sa population à parvenir au plein exercice de sa souveraineté à l'issue de négociations pacifiques avec le Royaume-Uni a été soulevée dans l'enceinte de l'ONU, le Gouvernement vénézuélien, qui soutient chaleureusement ces aspirations, qui sont justes, se trouve dans l'obligation, au nom de la défense des droits de sa propre population, de demander que sa revendication, qui ne l'est pas moins, soit prise en compte et que *l'injustice qui a été commise soit corrigée d'une manière équitable*. Mon pays espère y parvenir par des négociations amiables entre les parties

intéressées qui tiendront compte non seulement de leurs légitimes aspirations respectives, mais aussi des circonstances qui prévalent actuellement et des intérêts légitimes du peuple de Guyane britannique.» (Les italiques sont de nous.) [*Traduction du Greffe.*]

Le 4 avril 1962, la Chambre des députés approuve à Caracas une déclaration tendant à

«soutenir la politique du Venezuela sur le différend frontalier entre la possession britannique et notre pays au sujet du territoire dont nous avons été spoliés par le colonialisme ; et, de l'autre côté, soutenir sans réserve l'indépendance totale de la Guyane britannique et son intégration dans le concert des nations démocratiques».

Cette position est réaffirmée dans un «projet d'accord» adopté par le Congrès national le 13 octobre 1965, et elle a été traditionnellement reprise par le Venezuela tout au long du processus de décolonisation de ce territoire.

Compte tenu de l'attitude négative du Gouvernement britannique, le Venezuela demande, le 18 août 1962, que la «question des limites entre le Venezuela et la Guyane britannique» soit inscrite à l'ordre du jour de la dix-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

8 Outre son discours du 1^{er} octobre 1962 à l'Assemblée générale, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Marcos Falcón Briceño, lit le 12 novembre 1962, devant la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation, une déclaration générale (Nations Unies, doc. A/SPC/71) dans laquelle il recommande de trouver une solution pacifique à ce différend.

Le lendemain, à la 349^e séance de la même Commission (doc. A/SPC/72), le représentant du Royaume-Uni, M. C. T. Crowe, lui répond par une fin de non-recevoir et nie qu'il y ait entre le Venezuela et le Royaume-Uni un problème de frontières non réglé en Guyane britannique. Le représentant britannique ajoute cependant que, avec l'accord de la Guyane, son gouvernement est disposé à discuter avec le Venezuela, par la voie diplomatique, des conditions d'un examen tripartite de la masse de documents qui concernent cette question, afin de «dissiper tout doute que le gouvernement pourrait continuer d'entretenir sur la validité de la sentence... Il vaut mieux procéder de cette façon plutôt que de poursuivre nos discussions ici à l'ONU.»

Le 16 novembre 1962, la Commission décide de ne pas poursuivre son examen de la question (350^e séance, doc. A/SPC/73), compte tenu de «la possibilité de discussions directes entre les parties intéressées».

*

Des experts vénézuéliens se rendent à Londres en février 1963 pour la première étape de l'examen des documents concernés. Il s'agit des jésuites Hermann González Oropeza et Pablo Ojer Celigueta, auxquels se joint ultérieurement l'ambassadeur du Venezuela au Nicaragua, Rafael Armando Rojas.

9 Le 5 novembre 1963, les ministres Marcos Falcón Briceño et R. A. Butler se rencontrent à Londres pour prendre connaissance des résultats des recherches menées par les experts. Le ministre vénézuélien remet à son homologue britannique un aide-mémoire qui résume la position du Venezuela. Sur la foi des éléments que ses experts ont mis au jour et compilés, le Venezuela affirme qu'il détient des preuves concluantes du préjudice moral et juridique qu'il a subi lorsqu'il a été trompé et que la sentence arbitrale de 1899 l'a privé d'un territoire qui devait lui revenir légitimement. La vérité et la justice historique lui imposent maintenant de réclamer la restitution complète du territoire dont il a été dépossédé. En d'autres termes, le Venezuela doit découvrir la

vérité historique de ce qui s'est tramé autour de la question des frontières et, sur cette base, obtenir réparation de l'injustice commise contre lui.

Contrairement à la rencontre du 5 novembre 1963, qui était officieuse, les pourparlers du lendemain sont officiels et réunissent l'ensemble des membres des deux délégations. Comme les experts n'ont pas encore achevé leurs travaux, les ministres se limitent à échanger leurs avis préliminaires et à confirmer la procédure à suivre.

Le 7 novembre 1963, les ministres vénézuélien et britannique signent un communiqué commun. Ils y annoncent que la prochaine étape de cette procédure consistera, pour un expert britannique agissant également au nom de la Guyane britannique, Sir Geoffrey Meade, à se rendre à Caracas pour y examiner les documents pertinents conservés dans les archives vénézuéliennes — ce qu'il fera, du 3 au 11 décembre 1963 —, les experts des deux parties devant ensuite se réunir pour discuter des résultats de leur enquête et en faire rapport à leurs gouvernements respectifs.

Les experts des parties se rencontrent à 15 reprises entre février et mai 1964. Le rapport présenté au gouvernement national par les experts vénézuéliens Hermann González Oropeza, S.J., et Pablo Ojer Celigueta, S.J., est daté du 18 mars 1965.

10

Sous couvert d'une note du 21 juin 1965, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, M. Iribarren Borges, transmet à l'ambassadeur du Royaume-Uni à Caracas, Anthony H. Lincoln, le texte d'un communiqué vénézuélien sur les concessions d'exploration pétrolière dans la Guayana Esequiba signé le 24 mai et rendu public le 25 mai 1965 :

«Le ministre des affaires étrangères a appris par des articles de presse publiés à Londres que le Gouvernement de la Guyane britannique avait accordé trois concessions d'exploration pétrolière à trois sociétés.

L'une ou l'autre de ces concessions risquant de concerner le territoire revendiqué par le Venezuela, le ministère des affaires étrangères a cherché et obtenu des informations fiables sur elles, accompagnées des cartes pertinentes.

Comme il appert que deux de ces concessions concernent le territoire que revendique le Venezuela, et qui lui appartient de droit, ainsi que le plateau continental correspondant, le ministère des affaires étrangères

- 1) se déclare surpris que des concessions qui concernent le territoire contesté aient été accordées alors qu'un processus de négociations diplomatiques amiables sur le différend frontalier entre le Venezuela et la Grande-Bretagne est en cours ;
- 2) informe les parties intéressées que le Venezuela ne reconnaît pas les concessions accordées sur le territoire et le plateau continental qu'il revendique, et formule en conséquence les réserves qui s'imposent quant aux effets qui pourraient s'ensuivre...

Les efforts consentis par le Gouvernement vénézuélien pour observer la plus grande discrétion sur les négociations en cours — y compris au prix de sacrifices évidents — ne trouvent certes pas leur juste récompense dans l'octroi unilatéral de ces concessions pétrolières dans un territoire revendiqué par la République.

Le Gouvernement vénézuélien se réserve de formuler de nouvelles observations sur les questions touchant le plateau continental et la mer territoriale concernés par ces concessions.»

11

Les gouvernements échangent le 3 août 1965 les rapports de leurs experts respectifs. Dans une note datée du même jour (note 1140), l'ambassadeur du Venezuela à Londres, Hector Santaella, exprime la satisfaction qu'inspire au Gouvernement vénézuélien «l'heureuse conclusion de cette étape des négociations, telle que prévue par le communiqué commun signé le 7 novembre 1963 à Londres».

La même satisfaction est exprimée dans une note du 7 septembre 1965 répondant à une note du 3 août 1965 du ministre britannique des affaires étrangères, Michael Stewart. La note du 7 septembre 1967 fait cependant état du désaccord du Venezuela avec le dernier paragraphe de la note britannique, où il est dit que la bonne volonté dont fait preuve l'Honorable Gouvernement de Sa Majesté n'implique nullement que celui-ci désire entamer des pourparlers qui concerneraient le fond de la question des frontières entre le Venezuela et la Guyane britannique. La note du Venezuela se poursuit ainsi :

«L'absolue conviction de la Nation vénézuélienne au sujet de l'injustice commise dans la question des frontières entre le Venezuela et la Guyane britannique ainsi que son attitude envers une sentence arbitrale de 1899 que le Venezuela estime dépourvue de validité ne sont certes pas des éléments venus récemment à la connaissance du Gouvernement de Son Excellence ; de même, la position actuelle de mon gouvernement ne diffère en rien de celle qu'il avait aux étapes initiales de ces pourparlers. Sur quel autre fondement pourrait s'appuyer le Venezuela dans cette affaire, ou quelle autre motivation pourrait servir de fondement à tout ce qui a été fait, sinon la légitime aspiration à réparer l'injustice qui a privé mon pays d'une partie importante de son territoire ?

12

Au nom du Gouvernement et du peuple vénézuéliens, je réaffirme notre volonté sans faille de recouvrer un territoire dont nous considérons qu'il fait partie intégrante de notre patrimoine national. C'est à cette fin et dans ce but dénué d'ambiguïté que le Venezuela a demandé que le processus en cours soit engagé. Il ne s'agissait pas pour lui de satisfaire un simple intérêt pour la recherche historique ou de répondre à des préoccupations académiques. La position du Venezuela sur ce problème est claire. Le Venezuela a déclaré qu'il ne reconnaissait pas dans la sentence arbitrale de 1899 un règlement définitif du différend et exprimé à l'honorable Gouvernement de Sa Majesté son désir d'étudier, dans un esprit de confiance mutuelle, les moyens de corriger l'injustice dont il a été victime à une heure sombre de son histoire que notre peuple ne peut oublier, et de parvenir à une solution qui tienne compte des intérêts légitimes de notre pays et de ceux de la population de la Guyane britannique.»

*

Dans un discours diffusé le 16 septembre 1965 à la radio et à la télévision nationales, le ministre vénézuélien Iribarren Borges déclare ce qui suit :

«La Guyane britannique partage avec le Venezuela un même héritage colonialiste, à cette différence près que notre pays recevait en partage le pillage tandis que notre voisin héritait du butin. Si la Guyane britannique examine attentivement l'arbre généalogique qu'elle héritera un jour de la Métropole, elle découvrira que celle-ci s'est efforcée d'ajouter à son héritage un joyau — le *territorio Esequibo* — dérobé au coffret à bijoux vénézuélien pendant la longue nuit des rêves d'Empire. La Guyane britannique doit s'éveiller, au jour lumineux de son indépendance, avec un héritage qui soit sans tache et qu'elle ne doive pas en partie à de sinistres origines.

.....

13

La mise en garde lancée par le Gouvernement national lorsqu'il a annoncé qu'il ne reconnaîtrait pas les prétendues concessions d'exploration pétrolière accordées par le Gouvernement de la Guyane britannique sur un territoire revendiqué par le Venezuela vaut également pour toute autre concession de même source qui concernerait ce territoire.

.....

[I]l convient de souligner une fois de plus que le changement de statut de l'actuelle colonie de la Guyane britannique, quel qu'il puisse être, ne produira aucun effet sur la revendication par le Venezuela d'un territoire qui lui appartient légalement... Cela équivaudrait à admettre que, parce que le processus de décolonisation touche à sa fin sur la rive droite de l'Esequibo, il devrait se poursuivre sur la rive gauche, consacrant ainsi pour toujours l'atroce injustice du Colonialisme.»

Dans le discours qu'il prononce le 6 octobre 1965 devant l'Assemblée générale des Nations Unies à sa vingtième session, le ministre Iribarren Borges rappelle qu'«[i]l existe encore des territoires qui, arrachés à un Etat indépendant sans autre raison que celle du plus fort, restent sous l'autorité d'une puissance coloniale».

Le ministre, s'appuyant sur les résolutions adoptées par les conférences interaméricaines, établit une distinction entre *colonies* et *territoires occupés*. Si les colonies ont vocation à parvenir à l'indépendance par application du principe d'autodétermination, les territoires occupés ne sauraient connaître d'autre forme de décolonisation que la réintégration dans l'Etat dont ils ont été séparés, conformément à un principe consacré par le sixième paragraphe de la résolution 1514 (XV) [de l'Assemblée générale] : «La question de la Guayana Esequiba, territoire vénézuélien occupé par une puissance coloniale et intégré à une colonie, est précisément l'un des cas envisagés par ce sixième paragraphe.»

14

Le ministre réaffirme la «position inébranlable» du Gouvernement vénézuélien, tempérée toutefois par la précision suivante :

«Le fait que mon pays maintienne sa revendication alors même que le statut de l'actuelle colonie de Guyane britannique est en train de changer ne veut pas dire que nous dressions des obstacles sur le chemin de l'indépendance de cette colonie. Quel que soit le statut de la Guyane britannique, les droits du Venezuela resteront les mêmes.»

Le ministre rappelle les principes suprêmes de «la morale et de l'équité internationales» invoqués par le président Raúl Leoni dans sa première déclaration au Congrès national.

Ces principes sont repris dans une note du 2 novembre 1965 que l'ambassadeur du Venezuela à Londres, Hector Santaella, adresse au ministre des affaires étrangères, Michael Stewart, à l'occasion de la conférence sur l'indépendance de la Guyane britannique. Après avoir souligné le ferme soutien du Venezuela à l'indépendance de la Guyane britannique, l'ambassadeur réaffirme la revendication d'une «frontière légitime» et la volonté du Venezuela de «parvenir à un règlement amiable de la question». Il conclut en

«exprimant la volonté unanime des autorités et du peuple vénézuéliens de réaffirmer de la façon la plus formelle et la plus catégorique la position de [s]on gouvernement, à savoir qu'aucun changement de statut susceptible de découler pour la Guyane d'une déclaration d'indépendance ou de toute autre cause ne saurait affecter les droits territoriaux inaliénables et imprescriptibles qui font que le Venezuela a un titre légitime sur la Guayana Esequiba».

15

Le 3 novembre 1965, le ministre Iribarren Borges envoie à son homologue britannique Michael Stewart une note dans laquelle figure la déclaration suivante :

«Mon gouvernement tient à faire savoir officiellement qu'il verrait un acte inamical de la part du Gouvernement de Sa Majesté dans une décision de transférer sans réserve la souveraineté sur le territoire revendiqué par le Venezuela, transfert qui ne saurait conférer plus de droits que ceux que possède légitimement le Gouvernement qui les cède.»

II. LA CONFÉRENCE DE LONDRES (9 ET 10 DÉCEMBRE 1965)

Le 1^{er} décembre 1965, les parties conviennent d'un «ordre du jour de la reprise au niveau ministériel des pourparlers gouvernementaux sur le différend entre le Venezuela et le Royaume-Uni au sujet de la frontière avec la Guyane britannique, conformément au communiqué commun du 7 novembre 1963». Les points à cet ordre du jour sont les suivants :

1. Echange de vues sur les rapports établis par les experts comme suite à leur examen des documents, et discussion des conséquences qui en découlent. Nécessité de régler le différend.
2. Recherche de solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend survenu entre le Venezuela et le Royaume-Uni du fait de la position du Venezuela, qui soutient que la sentence arbitrale de 1899 relative à la frontière entre la Guyane britannique et le Venezuela est nulle et non avenue.
3. Formulation de plans en vue d'une collaboration au développement de la Guyane britannique.
- 16 4. Fixation de délais pour l'exécution des accords qui auront pu être conclus sur les points 1, 2 et 3 de l'ordre du jour.
5. Communiqué commun sur les pourparlers.

Cet ordre du jour montre, comme le prouve son point 2, que les parties étaient disposées à «rechercher des solutions satisfaisantes en vue d'un règlement pratique du différend», quelle que fût la conclusion à laquelle elles pourraient parvenir sur la validité ou la nullité de la sentence de 1899 à l'issue de leur examen des rapports des experts.

*

A la séance du 9 décembre 1965, les parties conviennent rapidement que l'examen du point 1 de l'ordre du jour ne leur permettrait guère de progresser vers un accord. Elles passent donc au point 2, qui porte sur la «recherche de solutions en vue d'un arrangement pratique».

Interrogé sur la question de savoir ce que pourrait être pour lui une solution satisfaisante, le ministre Iribarren Borges propose la restitution du territoire contesté, et ajoute qu'il est disposé à examiner attentivement toute autre proposition.

Son homologue britannique, Michael Stewart, de son côté, invite le Venezuela à renoncer à sa revendication territoriale ou, au moins, y surseoir, pour laisser le temps à la Guyane de se consolider en tant qu'Etat ; il propose en conséquence à son homologue vénézuélien de concentrer son attention sur les plans spécifiques de développement de la Guyane britannique.

- 17 M. Iribarren Borges décline cette proposition, en rappelant que c'est précisément pour résoudre ce problème politique que les ministres se rencontrent à Londres. Le ministre vénézuélien formule alors une deuxième proposition : 1) reconnaissance de la souveraineté du Venezuela sur le territoire revendiqué et administration conjointe pour une période à convenir — qui pourrait être de dix ans par exemple, avec des obligations pesant sur les deux pays, mais dans une proportion plus large sur le Venezuela — afin de faciliter le développement du territoire ; et 2) collaboration du Venezuela au développement de la Guyane britannique.

Cette deuxième proposition est rejetée par l'autre partie, qui n'y voit qu'une variante de la première. M. Iribarren Borges fait donc une troisième proposition, qui consiste à nommer une

commission chargée de «régler le différend entre le Venezuela et le Royaume-Uni portant sur la question territoriale entre le Venezuela et la Guyane britannique». Cette commission réunirait trois représentants de chaque partie, qui devraient commencer leurs travaux le 20 janvier 1966 au plus tard. Elle aurait pour mandat de : 1) régler le différend territorial ; 2) formuler des plans de collaboration pour le développement de la Guayana Esequiba et de la Guyane britannique ; 3) exécuter les plans de développement conformément aux études préalables. Si la commission ne réussit pas à s'entendre sur un accord complet ou sur un accord quelconque le 15 mai 1966 au plus tard, les parties désigneront, dans un délai de trois mois au maximum, un ou plusieurs médiateurs qui seront tenus de présenter, dans des délais raisonnables, des solutions de conciliation concernant la ou les questions pendantes. Si les parties ne réussissent pas à s'entendre sur la désignation du ou des médiateurs dans le délai prévu de trois mois, ou si le ou les médiateurs ne réussissent pas à proposer des solutions de conciliation dans des délais raisonnables, on aura recours à un arbitrage international pour résoudre la ou les questions pendantes. Dans ce cas, un compromis ou une convention d'arbitrage définissant la base, les conditions et les règles de l'arbitrage devra être conclu dans un délai de dix-huit mois courant à compter du 1^{er} janvier 1966 (c'est-à-dire le 1^{er} juillet 1967 au plus tard).

Cette proposition inclut donc : 1) une commission mixte ; 2) une médiation ; et 3) un arbitrage, dont la base, les conditions et les règles restent à négocier.

18 Le lendemain, soit le 10 décembre 1965, M. Iribarren Borges déclare qu'il voit dans l'arbitrage envisagé «une décision définitive, confiée à une entité totalement neutre et investie du pouvoir de statuer», et il affirme le désir du Venezuela de collaborer au développement de son voisin. Sa déclaration montre clairement que la question à soumettre à l'arbitrage n'est pas celle de la validité ou de la nullité de la sentence arbitrale, mais celle de la question territoriale ou du différend territorial.

M. Iribarren Borges rappelle que si le Venezuela assiste à la Conférence, c'est pour rechercher et examiner une solution au problème territorial de sa frontière avec la Guyane britannique. Cela ressort clairement, d'emblée, du titre de l'ordre du jour. Ensuite, la dernière phrase du point 1 de l'ordre du jour reconnaît l'existence du différend et la nécessité de le régler. Enfin, le point 2 prévoit qu'une solution satisfaisante doit être trouvée en vue du règlement pratique du différend né de la revendication du Venezuela. M. Iribarren Borges considère donc qu'il serait absurde de croire que le Venezuela est venu à cette conférence pour se contenter de ratifier les positions antagonistes des parties sur la validité ou la nullité de la sentence de 1899. Nous sommes venus, affirme-t-il, pour rechercher une solution au problème de territoire existant. Il conteste par ailleurs l'intérêt qu'il y aurait à retourner à l'ONU. C'est de là que nous venons, dit-il. C'est dans cette instance qu'ont pris forme nos discussions. L'ONU ne résoudra pas le problème ; elle nous exhortera à continuer de nous parler, ce qui est précisément ce que nous faisons en ce moment et que nous devons continuer de faire jusqu'à ce que nous ayons trouvé une solution. Avant de commenter sa dernière proposition, le ministre souligne qu'elle a l'avantage de réunir deux problèmes distincts dans une solution unique, à savoir le problème politique entre le Venezuela et le Royaume-Uni, né de l'occupation du territoire, et le problème du développement de la Guyane britannique, qui relève de la responsabilité du Royaume-Uni en sa qualité de puissance coloniale.

19

A la fin de ces pourparlers, les parties signent une déclaration commune dont ressortent les éléments suivants :

1. Ainsi que convenu aux termes du communiqué commun du 7 novembre 1963, des discussions ont eu lieu à Londres ... sur la base de l'ordre du jour [décidé]...
2. Les ministres ont examiné les rapports des experts sur la documentation relative à la sentence arbitrale de 1899 et discuté des moyens de mettre un terme au différend qui menace de rompre les relations traditionnellement amicales entre le Venezuela d'un côté et le Royaume-Uni et la Guyane britannique de l'autre.
3. Diverses idées et propositions ont été échangées en vue d'un règlement pratique du différend. Il a été convenu que certaines d'entre elles seraient soumises à un nouvel examen et que les ministres devraient reprendre le fil de leurs discussions pendant la semaine commençant le 13 février 1966, à Genève, pour examiner lesdites propositions ainsi que toutes autres propositions susceptibles d'être faites en accord avec l'ordre du jour susmentionné. Du fait qu'aucune des deux parties n'a été en mesure d'accepter les conclusions des experts désignés par l'autre, le point 1 ne sera pas examiné.

*

20

III. LA CONFÉRENCE DE GENÈVE (16 ET 17 FÉVRIER 1966)

Le 4 février 1966, le ministère vénézuélien des affaires étrangères adresse un aide-mémoire à l'ambassade du Royaume-Uni à Caracas pour y exprimer sa préoccupation et demander des explications au sujet de déclarations faites par des représentants du ministère britannique des affaires étrangères selon lesquelles il était prévu que «la revendication vénézuélienne» sur la Guayana Esequiba ne serait pas examinée à la conférence de Genève. Ces déclarations contredisent l'engagement pris dans l'ordre du jour signé le 1^{er} décembre 1965 à Londres et le communiqué commun du 10 décembre 1965. Les explications sollicitées par le Venezuela sont fournies le 8 février 1966 à la fois dans un aide-mémoire de l'ambassade du Royaume-Uni et en personne par l'ambassadeur Sir Anthony Lincoln dans un entretien avec le ministre Iribarren Borges, et elles sont reprises dans un communiqué de presse du ministère des affaires étrangères qui assure que le sous-secrétaire d'Etat parlementaire aux affaires étrangères a été mal compris. Ni Lord Watson ni aucun autre représentant du Gouvernement de Sa Majesté n'a tenu les propos qui leur ont été attribués. Le Gouvernement britannique confirme par ailleurs l'ordre du jour convenu le 10 décembre 1965.

La conférence de Genève ne débattrait à aucun moment de la question de la validité ou de la nullité de la sentence de 1899. Ce débat est exclu de la négociation, qui est axée sur la recherche d'un règlement définitif pratique et satisfaisant. A cette fin, des accords sur des plans concrets de collaboration au développement de la Guyane pouvaient jouer un rôle important.

*

21

A l'ouverture de la première séance de la conférence, le 16 février 1966, le ministre Iribarren Borges soulève la revendication du Venezuela sur la Guayana Esequiba, un territoire qui a été usurpé par le Royaume-Uni et annexé à la Guyane britannique dans une parodie de justice. Il assure que le Venezuela soutient sincèrement et avec enthousiasme une prompt accession de cette colonie à l'indépendance, mais qu'il ne saurait accepter que les frontières du territoire du nouvel Etat soient fixées au détriment du territoire vénézuélien du fait d'une décision prise à l'issue d'une parodie de procédure arbitrale et qui témoignait du plus grand mépris pour le droit international. Le ministre souligne ensuite que le Venezuela est ouvert à d'autres formules susceptibles d'offrir une solution et rappelle qu'en décembre 1965, à Londres, il a déjà présenté à la Grande-Bretagne «des moyens de mettre un terme au différend». M. Iribarren Borges invite donc son homologue britannique, Michael Stewart, à prendre position sur les propositions du Venezuela ou à présenter à son tour une proposition concrète et raisonnée qui puisse s'appliquer au cas d'espèce. Il rappelle que, à la conférence de Londres, M. Stewart s'est contenté de décrire dans leurs grandes lignes les principes sur lesquels est fondé le traité sur l'Antarctique, dont la situation présente cependant des différences substantielles avec la revendication du Venezuela sur la Guayana Esequiba.

M. Stewart fait alors une proposition, mais celle-ci se limite au développement économique conjoint de la Guyane britannique, contournant ainsi le problème politique pour lequel la délégation vénézuélienne est venue à Genève, à savoir la revendication du Venezuela sur le territoire de l'Esequibo. Comme la conférence de Genève a été convoquée expressément pour rechercher des solutions pratiques au différend territorial, la proposition britannique est jugée inacceptable.

La séance est alors suspendue pour ménager un entretien officieux entre les ministres avec l'espoir qu'ils pourront parvenir à une amorce d'accord. Avant de se rendre à cet entretien, le ministre Iribarren Borges expose à la délégation vénézuélienne les deux objectifs qu'il considère comme fondamentaux : 1) le différend devrait trouver une forme ou une autre de «solution

22

définitive» à l'expiration d'une période donnée ; et 2) un régime spécial pour le développement de la Guayana Esequiba devrait être établi. Une commission serait chargée d'en régler les détails, qui seraient soumis à l'examen d'une future réunion de haut niveau.

A l'issue de son entretien officiel avec le ministre britannique des affaires étrangères, le ministre vénézuélien rapporte aux membres de sa délégation que la «solution définitive» qu'il a proposée aux Britanniques est l'arbitrage, et que ceux-ci ont répondu qu'ils ne pouvaient l'accepter, «parce que ce serait accepter que la sentence arbitrale n'existe pas».

Les travaux préparatoires de l'accord de Genève montrent que le Venezuela voulait régler ce différend territorial le plus tôt possible en recourant à l'arbitrage si un règlement pratique ne pouvait être dégagé dans le cadre d'une commission mixte ou par un autre moyen de règlement politique par tierce partie, tel que la médiation, dont la durée devait être limitée afin d'éviter qu'il ne se prolonge indéfiniment. Ces points furent incorporés dans les contre-propositions du Venezuela, qui se heurtaient toujours à l'opposition des Britanniques (et des Guyaniens). L'objet de l'arbitrage que propose M. Iribarren Borges comme solution définitive devient encore plus évident quand il fait observer qu'«il peut y avoir une autre solution que l'arbitrage : [les parties] pourraient convenir de diviser le territoire».

M. Iribarren Borges propose alors un document de travail qui, après avoir été débattu au sein de la délégation vénézuélienne, devient la première contre-proposition du Venezuela. Il s'agit de nommer une commission, qui aurait pour mandat de

- 1) chercher des solutions en vue du règlement pacifique de la revendication vénézuélienne, y compris avec une période de gel ;
- 23 2) envisager pour le territoire une forme de régime spécial qui permettrait de le développer conjointement ;
- 3) établir des schémas de collaboration avec la Guyane britannique;
- 4) fixer les règles de l'arbitrage au cas où la recherche de solutions visée au point 1 du mandat devait être infructueuse ; et
- 5) arrêter une date butoir pour la remise du rapport de la commission aux gouvernements.

Pour que le Venezuela accepte de continuer les pourparlers, explique M. Iribarren Borges à sa délégation pendant un débat interne à celle-ci, il faut que la négociation en cours lui permette d'obtenir, au minimum, un engagement à recourir à l'arbitrage, même si la base de cet arbitrage ne peut pas encore être établie. S'il peut créer une commission dotée d'un tel mandat, c'est déjà leur faire accepter l'arbitrage. L'idée est de faire accepter l'arbitrage, mais que la commission puisse aussi rechercher d'autres types de solution. C'est la même proposition que celle qui a été faite à Londres. Pour M. Iribarren Borges, l'arbitrage est «quelque chose de substantiel» qui peut être tiré des pourparlers en cours, et sans quoi il serait mal venu pour son pays de poursuivre ces négociations. L'objectif, conclut-il, est de parvenir à l'arbitrage. Le ministre continue d'insister sur l'arbitrage «ou quelque chose qui ressemble à l'arbitrage» (il ira même jusqu'à évoquer la médiation ou la conciliation). Un des membres de la délégation vénézuélienne, M. Diaz Gonzalez, ajoute : «L'arbitrage est fondamental parce qu'il exclut la sentence arbitrale.» D'autres membres de la délégation disent craindre que les Britanniques n'acceptent pas la formule de l'arbitrage ; le ministre en convient, mais ils accepteront, assure-t-il, de «continuer de rechercher des solutions» par le truchement d'une commission.

Le ministre Iribarren Borges part avec son document de travail pour s'entretenir en privé avec le ministre britannique des affaires étrangères, Michael Stewart, et le premier ministre de la Guyane britannique, Forbes Burnham. Au bout d'une demi-heure, il revient dans les bureaux de la

24 délégation vénézuélienne et déclare que les Britanniques (et en particulier Burnham) n'acceptent pas les points 2, 3 et 4, mais qu'ils incluent dans le point 1 un examen des moyens de règlement pacifique des différends conformément au droit international. En ce qui concerne le point 5, si le ministre vénézuélien a proposé que la commission remette son rapport dans un délai de six mois, tandis que les Britanniques (et Burnham) pensent plutôt «en termes d'années». M. Iribarren Borges estime qu'il ne faut pas donner l'impression que la question pourrait être reportée indéfiniment, et suggère un premier rapport suivi d'un rapport final.

Finalement, la contre-proposition guyano-britannique se présente comme suit :

Nommer une commission qui serait chargée de rechercher des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend survenu du fait de la position du Venezuela qui soutient que la sentence arbitrale de 1899 est nulle et non avenue, y compris en envisageant son règlement pacifique conformément au droit international, et arrêter le délai dans lequel cette commission devra remettre son rapport aux gouvernements à une réunion au niveau ministériel.

Bien que cette contre-proposition ait toutes les apparences d'une politique dilatoire, elle constitue cependant, par rapport à la position guyano-britannique initiale, un progrès qui permet de sortir de l'impasse. En effet, il est maintenant question d'une commission mixte chargée d'examiner le différend territorial, y compris la solution de l'arbitrage, qui est présentée dans des termes très généraux.

Le communiqué commun du 17 février 1966 annonce ce qui suit :

25 «Il y a eu un échange d'idées et de propositions en vue du règlement pratique des problèmes en suspens ... à l'issue des délibérations un accord a été dégagé, dont les dispositions permettront de trouver une solution définitive à ces problèmes... Les ministres des trois Gouvernements ont accueilli avec satisfaction cet accord, parce qu'il offre les moyens de régler un différend qui menaçait de porter préjudice aux relations entre deux voisins et qu'il augure favorablement de la future coopération entre le Venezuela et le Guyana.»

IV. LE DISCOURS DU MINISTRE IRIBARREN BORGES AU CONGRÈS NATIONAL SUR L'ACCORD DE GENÈVE PRONONCÉ LE 17 MARS 1966

Bien que l'accord de Genève fût entré en vigueur dès le jour de sa signature, soit le 17 février 1966, il devait encore faire l'objet d'un débat parlementaire au Venezuela. C'est le ministre Iribarren Borges qui présenta l'accord au Congrès à la séance du 17 mars 1966.

Quelques jours plus tôt, le 11 mars 1966, le président Raul Leoni avait tenu les propos suivants, dans sa deuxième déclaration au Congrès national :

«En signant l'accord de Genève, le Gouvernement national a non seulement défendu l'intangibilité de notre territoire en remplaçant notre revendication dans la même situation que celle où se trouvait le différend frontalier lorsqu'il a été soumis à arbitrage en 1897, mais encore confirmé la position internationale traditionnelle du Venezuela, inspirée par les principes consacrés dans le Préambule de sa Constitution, qui lui prescrivent de coopérer avec les autres nations ... aux fins de la communauté internationale, sur la base du respect réciproque de la souveraineté, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et du rejet de la guerre et de la conquête comme instruments de politique internationale.»

*

26

Le discours du ministre Iribarren Borges sur l'accord de Genève à la séance du 17 mars 1966 du Congrès national est divisé en deux parties. La première partie évoque les étapes qui ont mené à l'accord, et la seconde est consacrée à l'accord lui-même.

Le ministre commence sa *première partie* par une brève mention de la sentence arbitrale de 1899. Il rappelle «les douloureuses épreuves politiques, économiques et militaires que [la] Patrie traversait à l'époque» et qui «empêchèrent le Gouvernement national de pousser jusque dans ses dernières conséquences son rejet catégorique de cette décision». Mais, poursuit-il, «avec le déclin de l'ère coloniale, l'espoir est revenu de voir un jour réparée l'injustice dont nous avons été les victimes. Pendant de nombreuses années, cet espoir a inspiré les déclarations toujours plus franches et catégoriques de l'Etat vénézuélien face à une sentence arbitraire. Cependant, quelque solides et convaincants que fussent les arguments du Venezuela, le Royaume-Uni se refusait à entamer des discussions tendant à *réviser* une sentence arbitrale qu'il considérait comme intangible» (les italiques sont de nous).

Le ministre passe ensuite aux tout débuts de la négociation bilatérale et évoque en particulier l'accord contenu dans la déclaration du 16 novembre 1962 du président de la Commission des questions politiques spéciales de l'Assemblée générale des Nations Unies, accord qui tendait à procéder à un examen tripartite de la documentation relative à la question territoriale : «Cet accord a une indéniable valeur transcendente puisqu'il constitue le point de départ d'un long processus bilatéral qui doit inévitablement conduire à une *révision* de la prétendue sentence arbitrale de 1899.» Le ministre rappelle que cet accord du 16 novembre 1962

27

«avait pour objet d'examiner les documents, sans que la Grande-Bretagne eût accepté en aucune façon d'aborder le fond du problème : la *révision* de la sentence de 1899 du Tribunal arbitral... C'est pourquoi le Gouvernement vénézuélien entendait mener la négociation au niveau gouvernemental le plus élevé et la conduire jusqu'à la *révision* de la sentence du Tribunal. Pour atteindre ces objectifs, il fallait d'abord vaincre la résistance manifeste du Gouvernement britannique. Dès mars 1963, en effet, la Grande-Bretagne essaya de ramener les pourparlers au niveau d'un débat académique

entre experts, mais le Venezuela fit clairement savoir qu'il n'était pas question pour lui d'entamer ces discussions tant que le Royaume-Uni ne prendrait pas l'engagement préalable de discuter de la question au niveau ministériel... Le Venezuela a continué d'insister jusqu'à ce que la Grande-Bretagne accepte que les discussions se déroulent en deux phases : la première au niveau des experts et la seconde au niveau ministériel.»

Le ministre évoque ensuite la première conférence de Londres, celle de novembre 1963. M. Iribarren Borges considère que, à en juger par le libellé du communiqué, un progrès favorable au Venezuela avait été réalisé puisque, à propos des rapports que les experts devraient remettre à leurs gouvernements respectifs, il était précisé que «ces rapports servir[aient] de base à de nouvelles discussions entre les gouvernements». Selon le ministre,

«[e]n conséquence, du fait qu'il ne qualifiait pas ces discussions, le communiqué nous a permis de soutenir que les conversations au niveau gouvernemental auraient pour objet d'examiner la question sur le fond».

Pendant les mois qui ont précédé la réunion ministérielle de décembre 1965, le ministère vénézuélien des affaires étrangères a pris

«connaissance de déclarations répétées des premiers ministres de la Guyane britannique, MM. Jagan et Burnham, affirmant qu'ils n'étaient pas disposés à discuter du tracé arrêté par la sentence arbitrale, parce qu'ils ne reconnaissaient pas le différend frontalier, estimant qu'il avait été réglé en 1899».

28

Faisant référence aux notes échangées en août et septembre 1965 comme suite à la communication des rapports des experts le 3 août 1965, M. Iribarren Borges formule l'observation suivante :

«Il était manifeste que la Grande-Bretagne répugnait à entamer des discussions de fond sur une question aussi grave. Apparemment, elle considérait toujours que la revendication vénézuélienne était sans fondement et elle n'était disposée qu'à une discussion purement académique qui ne pouvait nullement déboucher sur un règlement de ce vieux problème.»

C'est pour cette raison qu'il s'était exprimé à la radio et à la télévision, le 16 septembre 1965, «sur instruction expresse» du président Raul Leoni :

«Notre gouvernement pourrait à bon droit être accusé de n'être pas très sérieux si, dans une affaire aussi grave ... il devait se laisser entraîner à participer à des débats gratuits et stériles, à des interprétations sémantiques de vieux documents.»

Et de conclure sur ce point :

«Notre position était par conséquent parfaitement claire : il n'était pas question que nous nous rendions à une conférence ministérielle pour y avoir des discussions qui n'aborderaient pas le fond du problème, c'est-à-dire la révision de la «sentence arbitrale de 1899».»

Le ministre passe ensuite à la question de l'indépendance de la Guyane britannique :

«[N]otre revendication traditionnelle devait être exprimée de plus en plus énergiquement à mesure que cette date [de l'accession de la Guyane britannique à l'indépendance] approchait, parce qu'il fallait faire comprendre très clairement que notre différend avec le Royaume-Uni, [qui était] la cause du problème frontalier, ne

29

s'éteindrait pas avec l'indépendance de la Guyane britannique, sauf en cas de solution satisfaisante pour le Venezuela... Le principe selon lequel le changement de *statut* de la colonie ... n'aurait aucun effet sur la revendication territoriale du Venezuela a été réaffirmé à de nombreuses reprises.»

Le ministre évoque également l'acte de Washington [de l'Organisation des Etats américains], ainsi que le paragraphe 6 de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale [de l'ONU], déjà mentionné dans son discours du 6 octobre 1965 à ladite Assemblée. Il se réfère encore à la note qu'il a adressée le 3 novembre 1965 au ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni à l'occasion de la conférence sur l'indépendance de la Guyane britannique.

Au sujet de la deuxième conférence de Londres, le ministre se félicite de l'ordre du jour adopté d'un commun accord «à l'issue de longues négociations menées par [l']ambassadeur vénézuélien à Londres pendant les mois d'octobre à décembre 1965». Cet ordre du jour «constituait un progrès considérable et favorable à nos vues». Le ministre observe que, d'emblée, de par son titre,

«qui définit le caractère des pourparlers, [l'ordre du jour] indique que ces pourparlers concernent «le différend entre le Venezuela et le Royaume-Uni». Cette reconnaissance de l'existence d'«un différend frontalier avec la Guyane britannique» est confirmée par la reconnaissance, dans le premier point de l'ordre du jour, de «la nécessité de régler le différend». De plus, et pour écarter tout doute sur le caractère de ces pourparlers, ... il était stipulé dans le deuxième point qu'il s'agissait de «recherche[r] de[s] solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend survenu entre le Venezuela et le Royaume-Uni du fait de la position du Venezuela, [selon laquelle] la sentence arbitrale de 1899 ... [était] nulle et non avenue». Renforce encore cette interprétation la mention, au quatrième point de l'ordre du jour, de la «fixation des délais» pour l'exécution des accords qui auront pu être conclus. Il n'échappera à personne que la position qui était celle du Royaume-Uni au début de ce processus, en 1962, avait déjà singulièrement évolué. Ce qui a été convenu dans l'ordre du jour [de 1965] est très différent de la première proposition formulée par le représentant britannique, M. Crowe, dans la mesure où [les Britanniques] n'étaient disposés à l'époque qu'à examiner la documentation relative à la sentence de 1899.»

30

Le ministre résume l'exposé qu'il a fait et les propositions successives qu'il a formulées pour essayer de trouver une solution satisfaisante au différend. Il ajoute que

«[c]ette offre s'est heurtée à l'intransigeance de la Grande-Bretagne et de la Guyane britannique qui, résolues à défendre la validité de la sentence de 1899, ont nié l'existence d'un différend territorial entre le Venezuela et le Royaume-Uni au sujet de la frontière avec la Guyane britannique».

Le ministre rappelle ensuite en quoi consistait la contre-proposition britannique, qui

«se contentait de formuler quelques idées empruntées à l'article IV du Traité sur l'Antarctique et qui, appliquées à notre problème, devaient déboucher sur une solution de développement économique de part et d'autre de la ligne frontière résultant de la sentence arbitrale, tandis que les deux pays voisins devraient s'abstenir de faire valoir leurs prétentions respectives pendant trente ans. Parallèlement à cela, ils assuraient qu'il n'y avait d'autre solution que de renvoyer la question devant l'ONU en informant celle-ci des conclusions de l'examen de la documentation.»

Pour expliquer les motifs l'ayant conduit à rejeter cette contre-proposition, M. Iribarren Borges déclare qu'il

«ne pouvait admettre cette tentative d'éviter le problème juridico-politique de la question de la frontière, de le réduire au point qu'il ne soit plus question que de résoudre le problème économique du sous-développement de la Guayana Esequiba, dont le Royaume-Uni était précisément responsable.

.....

31

Après avoir rejeté une autre proposition britannique, tendant celle-là à reprendre la discussion avec Lord Walston quand il se rendrait à Caracas en janvier 1966, nous avons convenu de réunir la même conférence ministérielle dans la ville de Genève... Une fois que le point relatif à l'examen de la documentation eut été retiré de l'ordre du jour, les discussions ont été entièrement axées sur la recherche de «solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend».

Le dernier point de la *première partie* du discours du ministre au Congrès national est consacré à la conférence de Genève. Le ministre rappelle l'échange de notes des 4 et 8 février et les visites que lui a faites l'ambassadeur du Royaume-Uni à ces dates pour dissiper tout malentendu concernant certains propos attribués à Lord Walston qui semblaient mettre en doute que la revendication du Venezuela serait discutée à Genève et accréditer l'idée que les discussions seraient limitées à l'aide économique à la Guyane britannique. «Il était évident, note-t-il, que la fermeté manifestée par le ministre des affaires étrangères portait ses fruits.»

A la conférence de Genève, le Royaume-Uni avance à nouveau sa proposition inspirée par le traité sur l'Antarctique, que le Venezuela rejette «au motif qu'elle fait abstraction de questions qu'il juge fondamentales pour le règlement pratique du conflit, qui est l'objet même de la conférence», en évitant complètement le problème territorial avec son plan conjoint de développement de part et d'autre du tracé de la frontière résultant de la sentence et en gelant pour trente ans la revendication du Venezuela.

M. Iribarren Borges continue :

«Après plusieurs contacts officieux, notre délégation décida de mettre sur la table une formule qui ressemblait à la troisième proposition du Venezuela, qui avait été rejetée à Londres, mais avec la possibilité d'un recours devant la Cour internationale de Justice. Les délégations de la Grande-Bretagne et de la Guyane britannique procédèrent à un examen approfondi de cette proposition, et bien qu'elles eussent fini par se montrer réceptives, élevèrent des objections à la mention spécifique du recours à l'arbitrage et à la Cour internationale de Justice.

32

Une fois l'objection contournée en substituant à cette mention spécifique la référence à l'article 33 de la Charte des Nations Unies, qui prévoit les deux procédures que sont l'arbitrage et le recours à la Cour internationale de Justice, la possibilité de parvenir à un accord redevint envisageable. C'est donc sur la base de la proposition du Venezuela que l'accord de Genève a été conclu ... une proposition vénézuélienne qui avait été catégoriquement rejetée à Londres était maintenant acceptée à Genève !»

Et le ministre d'ajouter :

«De toute évidence, l'accord de Genève n'est pas la solution idéale du problème, qui ne pourrait être autre chose que la restitution du territoire au Venezuela. Mais ce n'est pas pour dicter les conditions d'une reddition sans conditions de l'adversaire en jetant le glaive d'une victoire militaire sur le plateau de la balance que

nous sommes allés sur les bords du lac Léman. C'est pour trouver une solution satisfaisante à la difficile question territoriale. Fruit d'un dialogue diplomatique et non du monologue des vainqueurs, l'accord de Genève inscrit dans une nouvelle donne les positions extrêmes de ceux qui exigent la restitution d'un territoire spolié en vertu d'une sentence nulle et de ceux qui ne nourrissaient aucun doute quant à leur souveraineté sur le territoire et n'étaient pas disposés à porter cette affaire devant un tribunal. En tant que solution fondamentalement vénézuélienne, l'accord de Genève a reçu l'appui unanime de la délégation.»

Le ministre Iribarren Borges emploie la *seconde partie* de son discours à commenter le préambule et les huit articles de l'accord de Genève, tout en prévenant ses auditeurs que,

33

«pour bien comprendre [l'accord], il faut l'appréhender dans son ensemble, parce que toutes ses dispositions, tant de fond que de procédure, portent l'empreinte de la logique dont il procède».

Le ministre soutient que le Venezuela était partisan de la participation de la Guyane britannique, «car s'y opposer, c'était admettre que la Grande-Bretagne, en tant que puissance coloniale, pouvait résoudre de graves problèmes dans sa colonie sans la participation de cette dernière». Exclure la Guyane britannique «aurait été une faute et aurait emporté de graves conséquences pour le Venezuela».

M. Iribarren Borges dit voir dans la dernière partie du préambule

«la reconnaissance expresse de l'existence du différend qui oppose le Venezuela et la Grande-Bretagne au sujet de la frontière avec la Guyane britannique, reconnaissance qui est confirmée par l'article I de l'accord».

Cet article I, précise-t-il,

«contient deux points de grande importance, en ce qu'il : 1) confie les pourparlers à une commission mixte, c'est-à-dire un organe *ad hoc* qui permet aux deux gouvernements de communiquer facilement et à tout moment entre eux afin de parvenir à un règlement du différend ; et 2) reconnaît expressément le différend survenu du fait de la contestation par le Venezuela de la «sentence arbitrale de 1899». Il convient de noter qu'il importe au plus haut point de poursuivre les pourparlers et que ceux-ci pourraient bien déboucher sur une solution qui mettrait fin au différend de façon satisfaisante sans qu'il soit nécessaire de recourir aux procédures prévues à l'article IV de l'accord. De plus, l'existence de la commission mixte permet d'être en contact direct et permanent avec la Guyane britannique pour traiter toutes autres questions intéressant le différend.»

34

En ce qui concerne l'article III,

«naturellement, les représentants maintiendront le contact avec leurs gouvernements respectifs et recevront constamment d'eux des instructions ; mais il ne sera pas inutile d'avoir un rapport semestriel, qui devra être établi par la commission plénière, c'est-à-dire par les quatre représentants, et constituera de ce fait un document de la commission».

En ce qui concerne le délai de quatre ans assigné à la commission mixte, pour arriver à un accord complet sur la solution du différend, «[s]i nous avons accepté un délai de quatre ans, c'est après d'énergiques discussions avec les Britanniques, qui voulaient au départ un délai de trente ans».

En ce qui concerne la procédure, au cas où le Secrétaire général de l'ONU devrait intervenir,

«[l']article IV de l'accord de Genève énonce clairement ce qui suit : *a)* l'unique fonction confiée au Secrétaire général de l'ONU est d'indiquer aux parties, à leur seul usage, les moyens de règlement pacifique des différends visés à l'Article 33 de la Charte ; et *b)* ces moyens sont les suivants : négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours aux organismes ou accords régionaux. Telles sont, à strictement parler, les procédures qui doivent être mises en œuvre jusqu'à ce que le différend soit résolu ou que ces procédures elles-mêmes aient été épuisées.»

35

Le ministre signale que, pendant les derniers stades de la discussion, les Britanniques proposèrent de confier le choix du moyen de règlement à l'Assemblée générale des Nations Unies, et que le Venezuela rejeta cette proposition : 1) parce qu'il n'était pas indiqué de confier cette tâche spécifique à une instance aussi éminemment politique et délibérative, car cela pourrait conduire à des retards déraisonnables «dans la mesure où des éléments politiques extérieurs pourraient aisément venir influencer la simple fonction consistant à choisir le moyen de règlement» ; et 2) parce que l'Assemblée générale ne se réunit en session ordinaire qu'une fois par an, pendant une période d'environ trois mois, pour traiter de questions préalablement inscrites à son ordre du jour, et en session extraordinaire uniquement à la demande du Conseil de sécurité ou d'une majorité de membres des Nations Unies.

C'est alors, continue le ministre, que le Venezuela proposa d'assigner cette fonction du choix du moyen de règlement à la Cour internationale de Justice, en sa qualité d'instance permanente libre des contraintes susmentionnées. Quand les Britanniques rejetèrent cette proposition, le Venezuela proposa de confier ce rôle au Secrétaire général. «En conclusion, ... il est admis sans équivoque que seul participera au choix du moyen de règlement le Secrétaire général de l'ONU.»

Le commentaire de l'article IV se conclut ainsi :

«Enfin, conformément aux termes de l'article IV, s'il n'est pas trouvé de solution satisfaisante pour le Venezuela, la prétendue sentence arbitrale de 1899, doit être *révisée* par voie d'arbitrage ou de recours judiciaire.» (Les italiques sont de nous.)

En ce qui concerne l'article V de l'accord, le ministre explique que ses dispositions emportent «reconnaissance des réserves du Venezuela à l'égard des concessions de toute nature déjà accordées ou qui pourraient être accordées dans le territoire revendiqué».

*

36

La loi portant approbation de l'accord est adoptée le 13 avril 1966. Le président Leoni signe et le ministre Iribarren Borges contresigne l'acte de ratification le 15 avril 1966. L'accord est enregistré par l'ONU le 5 mai 1966. Bien que son article VII stipule que l'accord entrera en vigueur à la date de sa signature, le ministre Iribarren Borges déclare, dans son discours du 17 mars 1966 au Congrès national, qu'«il va de soi qu'il entrera en vigueur à la date de la promulgation de la loi portant approbation de l'accord, après son adoption par le Congrès souverain».

Par lettre du 4 avril 1966, le Secrétaire général de l'ONU U Thant accepte les attributions qui lui sont confiées au titre du paragraphe 2 de l'article IV de l'accord, les estimant «de nature à pouvoir être assumées de manière appropriée par le Secrétaire général des Nations Unies».

37

V. LA RECONNAISSANCE DU GUYANA PAR LE VENEZUELA EN MAI 1966

Par la note GG-00474 du 18 mai 1966 adressée à l'ambassadeur du Royaume-Uni, Sir Anthony Lincoln, le ministre des affaires étrangères, Iribarren Borges, accepte l'invitation faite au Venezuela d'envoyer une délégation aux cérémonies célébrant l'indépendance du Guyana, mais prévient que

«la présence de la délégation vénézuélienne... ne saurait impliquer aucune renonciation totale ou partielle du Venezuela à ses droits sur les territoires qu'il revendique et n'emporte aucun effet sur les droits à la souveraineté correspondant à la revendication qu'il a formulée en soutenant que la prétendue sentence arbitrale de 1899 relative à la frontière entre la Guyane britannique et le Venezuela était nulle et non avenue. L'accord de Genève du 17 février 1966 prévoit des dispositions allant dans le même sens. En conséquence, mon pays reconnaîtra en temps utile le nouvel Etat du Guyana, avec la réserve expresse et susmentionnée concernant son territoire.»

Le 25 mai 1966, l'ambassadeur du Royaume-Uni, agissant d'ordre du ministre des affaires étrangères, répond en ces termes à la note précitée :

38

«Puisque le paragraphe 2 de l'article V de l'accord de Genève stipule qu'aucun acte ni aucune activité qui aura lieu pendant que le présent accord sera en vigueur ne pourra servir de base pour affirmer, appuyer ou nier une revendication portant sur les territoires du Venezuela ou de la Guyane britannique, ni pour créer aucun droit à la souveraineté sur ces territoires, les réserves que le Gouvernement vénézuélien a l'intention de formuler quand il reconnaîtra le Guyana ne semblent guère ajouter quoi que ce soit à la position du Venezuela. C'est donc avec regret que le Gouvernement de Sa Majesté note que le Gouvernement vénézuélien a jugé nécessaire de les formuler. Cependant, puisque le Gouvernement vénézuélien a procédé de cette façon dans la note susmentionnée de Votre Excellence, le Gouvernement de Sa Majesté, de son côté, se croit obligé de réserver ses droits et ceux du Gouvernement de la Guyane britannique en la matière.»

Le Venezuela envoie sa *note portant reconnaissance* du Guyana le jour même de l'indépendance de ce pays, soit le 26 mai 1966. Dans cette note, le Gouvernement vénézuélien se dit «désireux de nouer avec l'Etat du Guyana des relations fondées sur l'intérêt commun et le respect réciproque et est disposé à échanger des représentants diplomatiques ... lorsque les deux pays le jugeront approprié».

Après les compliments et félicitations d'usage, la note rappelle que, aux termes de l'article VIII de l'accord de Genève, le Guyana devient partie à l'accord dès ce jour. Elle ajoute ce qui suit :

39

«En conséquence, et conformément aux dispositions de l'article V du même accord, la reconnaissance du nouvel Etat du Guyana par le Venezuela n'implique de la part de notre pays aucune renonciation totale ou partielle à ses droits sur les territoires qu'il revendique et n'emporte aucun effet sur les droits à la souveraineté correspondant à la revendication qu'il a formulée en soutenant que la prétendue sentence arbitrale de Paris de 1899 relative à la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique était nulle et non avenue. Le Venezuela reconnaît donc comme territoire du nouvel Etat celui qui est situé à l'est de la rive droite de l'Essequibo et réaffirme devant le nouveau pays et devant la communauté internationale qu'il réserve expressément ses droits à la souveraineté sur l'intégralité de la zone située sur la rive gauche dudit fleuve ; par conséquent, le territoire de la Guayana Esequiba sur lequel le Venezuela réserve expressément ses droits à la souveraineté constitue la limite

orientale du nouvel Etat du Guyana, le long de la ligne tracée par l'Essequibo depuis sa source jusqu'à son embouchure sur l'océan Atlantique.»

Le 21 juin 1966, le représentant du Venezuela, M. Zuloaga, y insiste dans une déclaration qu'il fait au Conseil de sécurité :

«Le Venezuela déclare formellement que ni son appui à la demande d'admission du Guyana à l'ONU ni cette admission lorsqu'elle sera confirmée ne sauraient impliquer qu'il renonce totalement ou partiellement à ses droits souverains sur le territoire situé sur la rive gauche de l'Essequibo ou qu'il reconnaisse en quelque manière que ce soit la sentence arbitrale de Paris de 1899 relative à la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique, comme l'atteste la réserve en bonne et due forme qu'il a jointe à sa reconnaissance du nouvel Etat.»

Cette déclaration est renouvelée le 20 septembre 1966 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, lorsque le Guyana devient Membre de l'Organisation.

Le Gouvernement guyanien laisse passer plusieurs mois avant de répondre, le 19 août 1966, à la note du 26 mai 1966 du Venezuela. La note, qui émane du premier ministre et ministre des affaires étrangères, L. F. S. Burnham, contient le passage suivant :

40

«Mon gouvernement note que le Gouvernement vénézuélien a eu le plaisir de reconnaître le Guyana, mais observe avec regret que le Gouvernement vénézuélien a dit voir dans la ligne médiane de l'Essequibo la frontière occidentale de l'Etat du Guyana, ce qui est contraire à l'accord de 1905 faisant suite aux travaux de la commission de démarcation de la frontière.»

La note rappelle expressément que le paragraphe 2 de l'article premier de la Constitution du Guyana, qui définit le territoire de l'Etat, inclut dans celui-ci tout l'espace qui, à la date de l'indépendance, constituait la Colonie de la Guyane britannique. En même temps, le premier ministre et ministre des affaires étrangères guyanien déclare :

«Je tiens à donner au Gouvernement de Votre Excellence toutes assurances que le Gouvernement guyanien entend, conformément à une pratique internationale constante, remplir toutes les obligations qui découlent de l'accord.»

Sur la question de l'établissement de relations diplomatiques, la note explique que le manque de personnel qualifié et de moyens empêche le nouvel Etat d'établir une mission au Venezuela, mais que le Gouvernement guyanien accepterait toute décision du Gouvernement vénézuélien tendant à donner à son consulat général actuel le statut d'ambassade et à nommer un ambassadeur pour le représenter.

41

VI. LA COMMISSION MIXTE (1966-1970)

L'accord de Genève prévoyait que les parties désigneraient leurs représentants à la commission mixte dans les deux mois qui suivraient l'entrée en vigueur de l'accord le 16 février 1966. Le Guyana désigne ses commissaires, Donald Jackson et Mohamed Shahabuddeen, le 14 avril 1966. Le Venezuela nomme les siens, Luis Loreto et Gonzalo Garcia Bustillos, deux jours plus tard. Pendant ses quatre années d'existence, la commission, dont la composition est restée inchangée, se réunit à 16 reprises.

Selon les dispositions de l'article III de l'accord de Genève, la commission mixte doit présenter des rapports sur l'état d'avancement de ses travaux tous les six mois à partir de la date de sa première séance. En revanche, le paragraphe 1 de l'article IV contient cette disposition :

«Si, dans les quatre ans qui suivront la date du présent accord, la Commission mixte n'est pas arrivée à un accord complet sur la solution du différend, elle en réfèrera, dans son rapport final, au Gouvernement guyanien et au Gouvernement vénézuélien pour toutes les questions en suspens.»

*

42

Une brochure publiée sous le titre de *El reclamo de la Guayana Esequiba (la revendication de la Guyana Esequiba)* (République bolivarienne du Venezuela, ministère des affaires étrangères, direction générale des frontières, Caracas, 1982, p. 10 à 12) offre une brève synthèse des activités de la commission mixte. On peut y lire ceci :

«[U]ne différence d'approche radicale quant à l'interprétation de l'article I de l'accord de Genève s'est fait jour dès le début des travaux de la commission mixte.

Selon le Venezuela, les Hautes Parties contractantes avaient chargé la commission mixte de rechercher des solutions pratiques au différend territorial. Cette interprétation s'appuyait sur :

- a) le contexte des négociations diplomatiques qui avaient mené à l'accord de Genève, puisque le point 1 de l'ordre du jour de la Conférence ministérielle de Londres (1965) avait été exclu des délibérations de la Conférence de Genève. Ce point 1 de l'ordre du jour concernait l'examen des documents relatifs à la nullité de la «sentence arbitrale» ;
- b) le texte de l'accord de Genève, qui prévoit la recherche de solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend ;
- c) le caractère paritaire et diplomatique de la commission mixte.

Selon les représentants du Guyana, la commission mixte devait s'employer d'abord à clarifier les raisons du différend entre les deux pays, c'est-à-dire la position du Venezuela qui soutenait que la sentence arbitrale de 1899 était nulle et non avenue, et devait par conséquent commencer par un examen des documents qui, selon le Venezuela, justifiaient sa position.

La délégation vénézuélienne ne voulait pas se laisser entraîner dans un débat juridique puisque, outre les raisons qui motivaient son interprétation de l'accord de Genève, elle considérait qu'un débat de caractère juridique au sein d'une commission

mixte et diplomatique ne déboucherait sur aucune solution, étant donné qu'en fin de compte les deux délégations ne démordraient pas de leurs positions respectives sur la «sentence arbitrale»».

43

La brochure de 1982 sur la revendication de la Guayana Esequiba continue ainsi :

«Soucieux d'arracher la commission mixte à un débat stérile sur l'interprétation de l'article I de l'accord de Genève, le Venezuela mit sur la table, à la quatrième réunion de la commission, qui eut lieu à Georgetown en mars 1967, une substantielle proposition de développement conjoint de la *Guayana Esequiba*. La réponse promise par le Guyana fut donnée à la sixième réunion de la commission (octobre-novembre 1967), après que la délégation vénézuélienne, faisant suite à une demande du Guyana en ce sens, eut élargi sa proposition pour en faire un plan de développement conjoint méticuleusement élaboré. D'interminables discussions aboutirent finalement à la création d'une sous-commission d'experts chargés d'étudier les projets constituant le plan de développement conjoint. Cette sous-commission s'est réunie deux fois, à Georgetown, en février et juin 1968.»

Et d'ajouter :

«Cela dit, entre mai 1967 et juillet 1968, il devint apparent, tant au sein de la commission mixte qu'au sein de la sous-commission d'experts, que le Guyana n'avait pas vraiment l'intention d'explorer le principe du développement conjoint comme moyen de parvenir à un règlement du différend.

Les discussions à la commission mixte et les contacts entre gouvernements ... avaient fait apparaître clairement que le Guyana n'accepterait aucun plan de développement conjoint de la *Guayana Esequiba* en l'absence de reconnaissance préalable par le Venezuela de la souveraineté guyanienne sur ce territoire.

44

De surcroît, et alors même que le projet vénézuélien de développement conjoint n'était pas exclusivement confiné à la *Guayana Esequiba*, qui en était cependant l'objet principal, les contre-propositions guyanienues excluaient délibérément ce territoire ; le Guyana suggérait que le Venezuela accorde des crédits à très faible taux d'intérêt, remboursables en cinquante ans, avec une période de dix ans exempte d'intérêts, à trois projets guyaniens situés sur la rivière Canje, près de la rivière Corentin qui marque la frontière avec le Surinam, à Georgetown et dans la région centrale du district de Demerara.

En fin de compte, le Guyana :

- 1) n'acceptait pas que le plan de développement conjoint inclue la *Guayana Esequiba* ;
- 2) n'acceptait pas que le Venezuela participe à l'administration du plan ou des projets concrets ;
- 3) se servait des discussions sur la question pour épuiser le délai accordé à la commission mixte et neutraliser au niveau international l'impact de la déclaration par laquelle le Venezuela avait annoncé qu'il ne reconnaîtrait pas les concessions accordées par le Guyana en *Guayana Esequiba*».

Le 30 mars 1968, au début de la première séance de la huitième réunion de la commission mixte, Luis Loreto lit une déclaration qui résume le sentiment des commissaires vénézuéliens sur l'état d'avancement de leurs travaux. Deux des quatre années que l'accord de Genève a accordées à la commission pour s'acquitter du mandat prévu à son article I sont déjà écoulées ; les commissaires vénézuéliens invitent par conséquent leurs homologues guyaniens à méditer sérieusement sur l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations.

45 Le commissaire vénézuélien fait une analyse impitoyable du travail accompli pendant les réunions précédentes de la commission, mettant en évidence la politique obstructionniste et dilatoire adoptée par les commissaires guyaniens et, à leur tour, par les membres guyaniens de la sous-commission d'experts évoquée plus haut :

«A la première réunion de la commission, en juillet 1966, l'opposition inflexible des commissaires guyaniens sur des points de pure forme a empêché d'approuver le règlement intérieur dans son intégralité.

A la deuxième réunion, en septembre 1966, un temps considérable a d'abord été perdu sur des points de procédure. Puis, lorsque les représentants du Venezuela eurent proposé la restitution du territoire situé à l'ouest de l'Essequibo, les commissaires guyaniens se sont vigoureusement efforcés de modifier le mandat donné à la commission en vertu de l'accord de Genève, en essayant de faire porter les délibérations sur la question de la validité ou de la nullité de la sentence arbitrale de 1899, alors que des délibérations juridiques de cette nature étaient : a) stériles étant donné le caractère incontestablement diplomatique d'une commission ayant vocation à négocier ; et b) hors sujet étant donné le mandat donné aux commissaires en vertu de l'article I de l'accord.

A la troisième réunion, en décembre 1966, les commissaires guyaniens ont empêché les négociations d'avancer au motif que le différend territorial avait encore été aggravé par certaines actions telles que l'attaque contre le consulat du Venezuela et la profanation du drapeau vénézuélien à Georgetown ; il en est résulté que seul le premier rapport de la commission a pu être approuvé.

46 A la quatrième réunion, en mars 1967, les commissaires vénézuéliens essayèrent une nouvelle voie pour trouver un terrain d'entente et proposèrent un plan de développement conjoint. Leurs homologues guyaniens promirent une réponse pour la cinquième réunion, prévue en juillet 1967, mais au lieu d'en fournir une, ils demandèrent que le plan proposé soit élargi ; le Venezuela soumit donc une proposition élargie à la sixième réunion de la commission, qui se déroula en deux temps (octobre et décembre 1967). Après avoir tenté d'orienter les délibérations vers des questions marginales et insignifiantes, les commissaires guyaniens voulurent ramener la négociation au point où elle en était à la deuxième réunion en septembre 1966, soit quatorze mois plus tôt. Un tel comportement de leur part, loin de signaler un réel et sincère désir de s'acquitter du mandat qu'ils tenaient de l'accord de Genève, montrait à quel point ils entendaient d'en faire litige. C'est pourquoi les commissaires vénézuéliens décidèrent de retourner dans leur pays et de quitter la réunion, à laquelle ils ne revinrent qu'après que leurs homologues guyaniens les eurent informés qu'ils étaient prêts à travailler sérieusement. Or, à l'issue d'un débat interminable et de caractère parfois purement sémantique, le seul point sur lequel la commission mixte put s'entendre fut la création d'une sous-commission d'experts. Et encore, il fallut reporter à la septième réunion de la commission l'examen du calendrier de la création et du fonctionnement de cette sous-commission, les commissaires guyaniens se refusant à en discuter en décembre 1967.

47

Une fois la sous-commission créée, les Guyaniens freinèrent ses travaux en n'autorisant pas les conseillers qui accompagnaient les experts à assister à ses séances officielles et en refusant de considérer comme un document de travail le plan de développement conjoint présenté par le Venezuela et qui avait été examiné dans ses grandes lignes à la sixième réunion de la commission mixte en octobre-décembre 1967. Les experts guyaniens déclarèrent que, de préférence à ce plan de développement conjoint, ils attendaient du Venezuela qu'il accorde au Guyana un prêt concessionnel pour l'aider à faire face à son endettement, ils refusèrent d'examiner plus avant le plan de développement sous prétexte que le sens de l'expression «développement économique» figurant dans le mandat de la sous-commission avait besoin d'être explicité, et ils firent demander à la commission mixte si cette expression comprenait le «développement social». Cette politique dilatoire et obstructionniste permettait aux experts guyaniens de gagner du temps et d'en faire perdre à la commission. Le rapport de la sous-commission se réduisit à demander à la commission si la sous-commission devrait étudier des domaines possibles de coopération entre le Venezuela et le Guyana dans le financement et l'exécution de projets de développement et d'échanges économiques, sociaux et culturels entre ces deux pays. Un résultat par conséquent entièrement négatif.»

«Loin de trouver le chemin d'une entente, conclut le commissaire Luis Loreto, le grave différend territorial entre les deux Etats est en train de s'aggraver en raison du comportement obstructionniste adopté par le Guyana à la sous-commission et à la commission mixte. Ce n'est pas une façon de traiter la question. Pour le Venezuela, la solution pratique consiste à lui restituer le territoire dont il a été spolié. Cela ne nous a pas empêchés d'avoir un comportement empreint de sympathie, à quoi vous avez répondu en barrant toutes les voies qui pourraient nous permettre de nous comprendre. Vous n'avez pas proposé de solution pratique. Nous aimerions savoir quelle est la solution pratique proposée.»

*

A la 11^e réunion de la commission mixte, tenue à Caracas les 28 et 29 décembre 1968, les commissaires vénézuéliens publient une longue déclaration dans laquelle ils soulignent que,

48

«si les représentants du Guyana étaient disposés à rechercher de bonne foi des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend, le Venezuela serait prêt à donner à la commission mixte le temps qu'il lui faudrait raisonnablement pour accomplir sa mission et, par conséquent, il serait disposé à reconduire le mandat de cet organe pour les périodes qu'il jugerait appropriées à cette fin. Voilà une proposition de caractère pratique que nous avons faite. Si le Guyana ne modifie pas son attitude et s'entête à soutenir la position théorique qui est la sienne, il ne fera, par ce comportement, que confirmer sa volonté réitérée de faire fi de l'accord de Genève, et en particulier de son article I.»

*

A la 12^e réunion, tenue à Bridgetown (La Barbade) du 8 au 10 avril 1969, les commissaires vénézuéliens proposent avec insistance de prévoir des projets de développement conjoint à l'ouest de l'Essequibo : bien que cette proposition ne puisse pas constituer une solution de fond du

différend, elle permettrait au moins de s'en rapprocher, tout en évitant que le développement de la région ne reste au point mort en raison du problème principal. Les grandes lignes de cette proposition sont les suivantes : 1) l'ensemble du territoire guyanien pourra bénéficier de projets de développement, sans que le territoire situé à l'ouest de l'Essequibo soit considéré comme prioritaire ; 2) les projets seront planifiés et exécutés selon une formule d'administration conjointe convenue par les parties ; et 3) les projets seront financés par des fonds d'origine nationale, conjointe et internationale. La proposition est rejetée.

*

Les commissaires se réunissent à deux reprises pour établir leur rapport final, à Caracas du 13 au 16 mai 1970, et à Port of Spain les 15, 16 et 18 juin 1970, date à laquelle ils signent ce rapport. Par leur brièveté et leur insignifiance même, les trois pages du rapport attestent l'échec des parties. Des mémorandums distincts présentés sous forme d'annexes, mais faisant partie intégrante du rapport, précisent que le fait que les parties aient signé le rapport ne constitue ni une acceptation ni une reconnaissance de leurs positions respectives. Les rapports d'avancement qui ont été soumis tous les six mois pendant le mandat de la commission sont eux aussi considérés comme faisant partie intégrante du rapport final. Le mémorandum du Venezuela dénonce en ces termes ce qu'il appelle le non-respect de l'accord de Genève :

49

«[C]e n'est pas qu'une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend n'a pas été trouvée, mais que, en dépit des efforts déployés par le Venezuela, il n'y a pas eu la moindre tentative de rechercher une solution.»

VII. LE PROTOCOLE DE PORT OF SPAIN (1970-1982)

Le protocole de Port of Spain est signé le 18 juin 1970 ; le président du Venezuela est alors Rafael Caldera (1968-1974), qui veut adopter une politique «caraïbe».

Ce protocole consiste en un préambule et six articles. Dans le préambule, les parties se disent convaincues que «le développement d'une confiance mutuelle et de rapports positifs et amicaux entre la Guyane et le Venezuela contribueront à une amélioration de leurs relations».

L'article I énonce que, tant que le protocole restera en vigueur, les deux gouvernements

«étudieront tous les moyens d'améliorer la compréhension entre eux-mêmes et entre leurs peuples et, en particulier, procéderont par les voies diplomatiques normales à des examens périodiques de leurs relations en vue d'en favoriser l'amélioration et de réaliser des progrès constructifs dans ce domaine».

Aux termes du paragraphe 1 de l'article II,

50

«[t]ant que le présent Protocole restera en vigueur, aucune revendication résultant des différends dont il est fait mention dans l'article I de l'Accord de Genève ne sera formulée par la Guyane en ce qui concerne la souveraineté territoriale sur les territoires vénézuéliens ou par le Venezuela en ce qui concerne la souveraineté territoriale sur les territoires guyanais».

Aux termes de l'article III, tant que le protocole restera en vigueur,

«l'application de l'article IV de l'Accord de Genève sera suspendue. A la date à laquelle le ... Protocole cessera d'être en vigueur, l'application dudit article sera reprise au point où elle aura été suspendue, c'est-à-dire comme si le rapport final de la Commission mixte avait été présenté à ladite date, à moins que le Gouvernement guyanais et le Gouvernement vénézuélien n'aient préalablement déclaré conjointement par écrit qu'ils sont parvenus à un accord complet sur le règlement du différend dont il est fait mention dans l'Accord de Genève ou qu'ils se sont entendus sur l'un des moyens de règlement pacifique prévu à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies».

L'article IV stipule que l'article V de l'accord de Genève continuera de s'appliquer pendant cette période.

L'article V établit la durée du maintien en vigueur du protocole, à savoir une période initiale de douze ans renouvelable pour des périodes successives de même durée ou, par accord écrit, pour des périodes moins longues mais d'au moins cinq ans, sachant que le protocole pourra être dénoncé à condition que, six mois au moins avant la fin d'une période, l'un des deux Gouvernements adresse à l'autre une notification écrite à cet effet.

L'article VI prévoit que le protocole sera désigné sous le titre de «protocole de Port of Spain» et qu'il entrera en vigueur à la date de sa signature. Il est précisé que les textes en anglais et en espagnol font également foi.

51

Dans l'exposé des motifs du projet de loi vénézuélien du 22 juin 1970 portant approbation du protocole, on peut lire que le Gouvernement vénézuélien, quand il réalisa qu'il risquait de perdre le contrôle

«[d']une question aussi crucialement importante pour le Venezuela que peut l'être celle du choix des moyens de règlement du différend, ... entreprit d'examiner attentivement l'état des relations entre les deux pays, ainsi que la situation générale de la politique internationale dans la mesure où celle-ci pouvait affecter [ses] aspirations, et conclut que le moment n'était pas opportun pour entamer cette nouvelle phase de la procédure».

L'exposé des motifs continue ainsi :

«En effet, compte tenu de l'absence de tout progrès à la commission mixte et de la déplorable mais indéniable détérioration des relations entre le Venezuela et le Guyana, il était difficile, sinon impossible, d'envisager que le dispositif mis en place par l'accord de Genève pourrait remplir sa fonction, qui était de produire une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend, puisque la réalisation de cette solution aurait nécessairement comme préalable à l'exécution de la solution envisagée une disposition des deux parties à s'entendre.»

Il précise que le Gouvernement a procédé à de vastes consultations avec des politiques et des experts, y compris en sollicitant «l'opinion d'experts étrangers de confiance», et, après avoir examiné avec soin toutes les possibilités qui s'offraient à lui,

52

«a conclu que la plus raisonnable, bien qu'elle semblât aussi la plus ardue dans le contexte actuel, était la voie des négociations avec le Guyana... Nonobstant des positions de départ très éloignées, ... il existait des indices d'une réelle disposition du Guyana à négocier. Ce désir chez les deux parties de parvenir à une entente leur a finalement permis de s'accorder sur le texte d'un protocole qui ... ouvre la voie à la mise en place des conditions nécessaires pour qu'un règlement pacifique, honorable et équitable du différend devienne possible.»

De plus,

«[à] l'ouverture des négociations, le Gouvernement guyanien proposa une suspension, trop longue de l'avis du Gouvernement vénézuélien, basée sur l'idée qu'il valait mieux laisser à une nouvelle génération le soin de mener à son terme l'examen complet de la question. Le Venezuela, de son côté, proposa une suspension qui parut trop brève au Gouvernement guyanien. La suspension de douze ans ... représente donc une formule de compromis ... mais plus proche de la proposition initiale du Venezuela que de celle du Guyana.»

Les avantages du protocole sont les suivants : a) il maintient en vigueur la revendication du Venezuela sur le territoire saisi par la sentence arbitrale de 1899 ; b) il permet d'éviter que le différend ne sorte à court terme du cadre des négociations directes pour atterrir entre les mains de tierces parties ; c) il accorde aux deux gouvernements un délai suffisamment long pour leur permettre d'étudier tous les moyens d'améliorer la compréhension entre eux et entre leurs peuples, et, en particulier, pour procéder par les voies diplomatiques normales à des examens périodiques de leurs relations en vue d'en favoriser l'amélioration et de réaliser des progrès constructifs dans ce domaine ; d) il permet d'envisager que, d'ici à la fin de ce délai, des conditions plus favorables se soient fait jour, qui puissent conduire, selon les termes de l'accord de Genève et en fonction de la situation internationale à ce moment, à un règlement du différend ou à la détermination des moyens de le régler ; e) il donne au Venezuela la possibilité non seulement de faire baisser la tension existant alors, mais encore d'améliorer considérablement son image en mettant en place une

53

collaboration économique intelligente, bien organisée et de vaste ampleur ; et f) il permet de créer des conditions favorables à une reprise, à l'expiration des douze années de suspension, de la procédure prévue à l'article IV de l'accord de Genève.

Il convient de souligner que le terme «geler» employé par certains exégètes ne correspond ni au sens ni à l'intention véritables de ce traité, puisque la suspension de douze ans ne sera pas une période d'inactivité ; bien au contraire, aux termes de l'article I du protocole, les parties s'engagent à faire des efforts réels pendant cette période pour créer un climat de véritable compréhension qui ouvrira la voie à un règlement du différend, tel que visé à l'article III. Tout ce que l'accord de Genève peut contenir de favorable aux intérêts du Venezuela reste en l'état. A la date à laquelle le protocole cessera d'être en vigueur, l'application de l'article IV de l'accord de Genève sera reprise au point où elle aura été suspendue, c'est-à-dire comme si le rapport final de la commission mixte avait été présenté à ladite date. L'article IV du protocole maintient en application l'article V de l'accord de Genève, dont il corrige seulement quelques références anachroniques.

Selon le Gouvernement, le protocole ouvre des perspectives nouvelles et positives :

«[Ce protocole] est le résultat d'une volonté de se comprendre et le début d'une nouvelle phase dans la recherche d'un règlement du différend, non seulement parce qu'il permet d'éviter des mesures inappropriées ou inopportunes, mais surtout parce qu'il met l'accent sur un effort constructif de création de nouveaux liens de collaboration et de confiance entre le Venezuela et le Guyana.»

54 *Non-renouvellement du protocole de Port of Spain*

Le 4 avril 1981, à l'occasion d'une visite officielle à Caracas du président du Guyana, Forbes Burnham, un communiqué du ministère vénézuélien des affaires étrangères fait savoir que le président Herrera Campins a réaffirmé vigoureusement la validité de la revendication de l'Essequibo, réitéré son rejet de «tout engagement incompatible» avec cette revendication et confirmé «l'aspiration nationale à obtenir réparation de la grave injustice commise contre notre pays par la voracité des empires coloniaux». Dans ce contexte, le président a «confirmé le rejet par le Venezuela du projet de barrage hydroélectrique sur l'Alto Mazaruni», rappelé que le Venezuela et le Guyana «[s'étaient] engagés à rechercher des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend en suspens», et réaffirmé «la volonté du Venezuela de continuer d'étudier les moyens les plus appropriés de parvenir à cette fin». Le président Campins a ainsi «déclaré qu'aucune disposition n'était prise de notre côté pour renouveler le protocole de Port of Spain», qui devait expirer le 18 juin 1982.

Cette dernière information est complétée le 10 avril 1981 par une déclaration du ministre vénézuélien des affaires étrangères, José Alberto Zambrano Velasco :

55

«Le gouvernement estime qu'il faudrait étudier de nouveaux moyens de faire aboutir notre revendication et considère qu'en prenant cette décision il exprime le sentiment national ... La conséquence immédiate de l'extinction du protocole de Port of Spain est la pleine réactivation des procédures prévues par l'accord de Genève de 1966 ... Nous devons évaluer si le Guyana et la Grande-Bretagne se sont acquittés de bonne foi des obligations qui en découlent. Nous devons maintenant examiner les divers moyens prévus par ce traité pour choisir celui qui, en accord avec les objectifs fixés par les parties, convient le mieux à nos intérêts. L'unité des Vénézuéliens sera un facteur décisif ... pour que soit respecté le fondement éthique et juridique de notre revendication en vue d'obtenir réparation du préjudice dont nous avons été victimes du fait des empires coloniaux. Et pour que soit également respecté l'engagement pris en 1966 par le Venezuela, le Guyana et le Royaume-Uni de trouver des solutions satisfaisantes pour un règlement pratique du différend. Cette unité sera encore nécessaire pour faire comprendre au Guyana et à la communauté internationale que le

Venezuela n'acceptera pas, tant qu'une solution satisfaisante du différend n'aura pas été trouvée, qu'il puisse être disposé du territoire en cause par des actions décidées de façon unilatérale, qui seraient susceptibles d'avoir un impact considérable et reviendraient à faire fi de nos droits. Dans le cas précis du barrage sur l'Alto Mazaruni, il doit être clair pour la communauté internationale que la réalisation de cet ouvrage est inadmissible, pour le Venezuela, dans le contexte actuel et que, par conséquent, nous ne reconnaitrons aucun droit qui pourrait être invoqué sur le fondement de l'hypothétique exécution de ce projet.»

Cette déclaration est suivie d'une autre, celle-ci du Gouvernement national, qui affirme notamment, le 2 mai 1981, que «[l]e Venezuela s'est efforcé d'observer rigoureusement» les principes de l'accord de Genève et, sans méconnaître le bien-fondé de certaines des critiques qui lui sont adressées, est

«convaincu que si les deux parties ont l'intention de s'y conformer de bonne foi, son but sera certainement atteint, qui est de trouver une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend. En conséquence, le gouvernement insiste pour que soient appliquées ses dispositions afin de trouver une solution à notre revendication.»

La déclaration du gouvernement national se poursuit en ces termes :

56

«Bien entendu, si les moyens de règlement prévus par l'accord de Genève viennent à être épuisés sans que le différend ait été réglé, ou s'il continue d'être manifeste que l'autre partie n'a aucune intention de se conformer à ses dispositions et refuse de négocier des solutions satisfaisantes en vue du règlement pratique du différend territorial, il faudra peut-être repenser l'orientation de l'action menée par le Venezuela pour obtenir la réparation qui lui est due. Dans ce contexte, les récentes déclarations du Gouvernement guyanien voulant que le problème territorial entre nos pays soit limité au traité de 1897 et à la sentence de 1899 manifestent de toute évidence l'intention de faire fi de l'accord de Genève. Or, refuser de négocier conformément à ce qui a été convenu d'un commun accord, ce n'est pas seulement ignorer l'injustice commise contre le Venezuela, c'est aussi refuser de tenir ses engagements internationaux.»

Dans sa déclaration, le Gouvernement national ajoute ceci :

«L'accord de Genève impose aux parties l'obligation de rechercher des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend. C'est pourquoi, dès le départ, le Venezuela s'est montré disposé à examiner tous les problèmes soulevés par cette question, qu'ils soient de nature politique, maritime, culturelle, économique ou sociale, et à ne pas se limiter à seulement examiner la nullité de la prétendue sentence de 1899, comme semble le dire le Guyana. Le Venezuela considère qu'aucun arrangement pratique ne sera possible si la question n'est pas saisie dans son ensemble, et que toute approche différente constitue un manquement à l'obligation de négocier une solution satisfaisante imposée par l'accord de Genève.»

La déclaration du gouvernement rappelle les termes de la reconnaissance du Guyana par le Venezuela, et notamment sa réserve expresse concernant l'ensemble du territoire de l'Essequibo jusqu'à ce qu'un règlement pratique du différend ait été obtenu.

57

Le Gouvernement conclut sa déclaration en ces termes :

«Le Venezuela est disposé à rechercher, conformément aux dispositions de l'article IV de l'accord de Genève, un moyen approprié de trouver une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend. Une telle attitude est

indispensable si l'on veut avoir recours aux moyens de règlement pacifique prévus par le droit international. C'est pourquoi le Venezuela trouve préoccupantes certaines attitudes du Gouvernement guyanien ou empruntées sous sa protection, qui semblent incompatibles avec le but avoué de trouver le moyen de régler pacifiquement notre différend.»

*

Sachant que le Venezuela a l'intention de reprendre l'application de l'article IV de l'accord de Genève, le président Burnham lance une campagne internationale contre lui. Le 8 juillet 1982, dans un discours au congrès des gouverneurs qui a lieu à Ciudad Bolivar, le ministre vénézuélien Zambrano Velasco explique que

«M. Burnham croyait qu'il rentrerait dans son pays fort d'une décision du Venezuela de souscrire au renouvellement du protocole de Port of Spain et de contribuer à la construction du barrage sur le Mazaruni, qui est devenu le rêve ou la panacée censée résoudre les problèmes économiques qui accablent le peuple guyanien frère».

Le président Herrera Campins ayant publiquement rejeté ces deux objectifs, poursuit le ministre Zambrano Velasco dans son discours,

«la réaction guyanienne fut vive et agressive. Dans toutes les instances internationales, qu'elles soient politiques ou techniques, le Guyana lança des accusations préméditées et véhémentes contre le Venezuela, en le présentant sous les espèces d'un pays riche, vaste et puissant convoitant les deux tiers du territoire d'un Etat de petite taille et indépendant depuis peu, et se livrant à son encontre à une guerre économique et à une politique d'agression.

Dans une intervention devant le bureau de coordination du Groupe des pays non alignés réuni à La Havane en juin dernier, le ministre guyanien des affaires étrangères a expliqué ainsi les intentions du Guyana : la stratégie guyanienne devait prendre fin quelques jours avant la date fixée pour la cessation de l'application du protocole de Port of Spain, avec une condamnation du Venezuela qui serait décrit comme un pays agresseur.

Le Guyana avait l'intention de demander aux chefs d'Etat de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) de souscrire à cette éventuelle condamnation au cours d'une réunion qui devait être convoquée à Georgetown en décembre et qui dut être annulée faute d'avoir reçu un accueil favorable de la part des participants pressentis, qui avaient compris le but de la manœuvre guyanienne... Au même moment, une autre accusation d'agression par le Venezuela circulait au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, émanant du Guyana.»

D'avril à décembre 1981, le Guyana engage dans plusieurs enceintes multilatérales une série de manœuvres, dont chacune oblige les représentants du Venezuela à réagir. En avril 1981, à la 68^e session de la conférence internationale du travail, à Genève, le représentant du Venezuela élève ainsi une objection à «l'utilisation de cette instance pour examiner une question qui doit être réglée sur le plan bilatéral et par les moyens pacifiques choisis par les parties à l'accord de Genève». Il en va de même en mai 1981, à la 34^e assemblée mondiale de la santé ; en juin, à la quatrième réunion du groupe des Caraïbes pour la coopération en matière de développement économique, tenue à Washington ; en août, à la Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables tenue à Nairobi ou en octobre, à la réunion des chefs de gouvernement des pays du

59 Commonwealth tenue à Melbourne — le ministère vénézuélien des affaires étrangères relevant alors, dans un communiqué de presse publié le 7 octobre 1981, que la déclaration adoptée à cette occasion l'a été alors que le secrétariat de la réunion était assuré par S. S. Ramphal, le ministre guyanien qui avait signé le protocole de Port of Spain.

Il en va également ainsi devant la Banque mondiale en rapport avec le financement du projet de barrage hydroélectrique sur l'Alto Mazaruni soumis par le Guyana. Le 17 juin 1981, d'ordre du ministère des affaires étrangères, l'ambassade du Venezuela aux Etats-Unis publie un communiqué annonçant que le ministre des affaires étrangères, Zambrano Velasco, a adressé au président de la Banque mondiale une lettre datée du 8 juin dans laquelle il réaffirme la position du Venezuela sur le projet :

«Le projet de barrage sur l'Alto Mazaruni est situé sur le territoire de l'Essequibo, qui fait l'objet d'un différend territorial, et est issu d'une initiative unilatérale du Gouvernement guyanien, qui ne respecte pas ses obligations internationales... La construction de ce barrage ... entraînerait des travaux considérables qui modifieraient de façon profonde et irréversible cette région ainsi que son environnement physique. Le Venezuela réaffirme sa ferme opposition à l'accomplissement d'un acte unilatéral tendant à disposer d'un territoire qui relève de sa souveraineté.»

Ce projet témoigne de

«l'absence [chez le Guyana] d'une véritable volonté de respecter les obligations internationales qu'il tient de l'accord de Genève, qui impose aux Etats parties l'obligation de rechercher une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend. Les actes unilatéraux de ce type sont manifestement incompatibles avec la conduite que doivent avoir des Etats tenus de négocier de bonne foi en vue de parvenir à un règlement pacifique et pratique d'un différend pendant et insèrent d'inutiles éléments de tension dans les relations internationales. L'opposition du Venezuela ne fait qu'augmenter à mesure que l'objectif politique visé par le Guyana à l'aide de ce projet devient plus évident.

.....

60 Le Gouvernement vénézuélien ... confirme qu'il ne reconnaîtra aucun droit ni aucune situation juridique susceptibles d'être invoqués à l'avenir par des Etats tiers, des organisations ou entités internationales ou des sociétés privées sur le fondement d'un éventuel acte unilatéral de disposition accompli par le Guyana sur le territoire de l'Essequibo... Cela vaut également pour les crédits qui pourraient être accordés pour financer les travaux... Le Venezuela estime qu'il serait incongru de la part de la Banque mondiale ... qu'elle en arrive à financer un acte unilatéral visant un territoire contesté, acte unilatéral dont le but politique recherché par le Guyana est manifeste.»

Le 24 septembre 1981, le ministre des affaires étrangères, Zambrano Velasco, répond à une intervention tendancieuse du premier ministre du Guyana à la trente-sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, taxant le Venezuela de pays expansionniste et interventionniste qui s'emploie à malmenier les plus faibles, dans les termes suivants :

«Le cœur du problème est celui-ci : le Guyana et le Venezuela ont librement et sans pression ni menace assumé l'obligation de rechercher des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend territorial qui existe entre eux. Malheureusement, le Gouvernement guyanien a eu tendance à se montrer solidaire des iniquités du passé. Les tentatives faites par le Venezuela pour nouer un dialogue se sont heurtées à un mur d'intransigeance absolue, et le Gouvernement guyanien a pour

politique avouée de transformer à n'importe quel coût la situation *de facto* des territoires visés par notre revendication, de façon à rendre tout règlement difficile ou impossible.»

Et le ministre vénézuélien de continuer :

61

«L'inexprimable horreur du massacre de Jonestown a attiré l'attention du monde sur les résultats désastreux de cette politique. Les Vénézuéliens sont conscients des difficultés économiques et sociales de plus en plus graves que traverse la jeune nation guyanienne... Nous considérons cependant qu'il faut résister à la tentation de détourner vers des menaces qui n'existent pas l'attention d'un public préoccupé par des problèmes immédiats et réels... Je dénonce sans ambages les actions et déclarations du Gouvernement guyanien tendant à solliciter l'appui de la communauté internationale, rendre compte de soutiens hypothétiques ou inexistantes et susciter une animosité contre le Venezuela. Je dénonce des activités qui sont autant de tentatives de faire tomber le Venezuela dans le piège d'une réaction explosive... Les interventions arrogantes, méprisantes, provocatrices, voire insultantes de certains membres du Gouvernement guyanien actuel contre le Venezuela ne peuvent se comprendre que comme autant d'excuses pour ne pas s'acquitter de l'obligation contractée par les parties de négocier des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend... Je démens vigoureusement que le Venezuela nourrisse l'intention d'agresser militairement le Guyana.»

Le ministre conclut en exhortant amicalement le Gouvernement guyanien à «s'acquitter sincèrement et de bonne foi des obligations qu'il a librement assumées en devenant partie à l'accord de Genève de 1966».

Ce n'est pas la fin de cette escarmouche. Le 9 novembre 1981, le Gouvernement guyanien fait distribuer comme document de l'Assemblée générale des Nations Unies (doc. A/C.1/36/9), au titre du point de l'ordre du jour relatif à l'«Examen de l'application de la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale», un mémorandum dans lequel le Venezuela voit «une manœuvre de propagande indéfendable et visant, à grand renfort d'imagination, à présenter le Venezuela comme un pays qui menace d'en attaquer un autre».

Le Venezuela répond par un autre mémorandum, daté du 20 novembre 1981 et publié par l'ONU sous la cote A/C.1/36/12, dans lequel il dénonce, de la part du Gouvernement guyanien,

62

«des fausses représentations et des interprétations partiales et calomnieuses ... [qui font] ressortir à l'évidence une fois de plus que l'objectif de la Guyane est de se soustraire à ses engagements et à ses devoirs internationaux. ... En réalité, c'est la Guyane qui enfreint systématiquement l'Accord de Genève de 1966, en refusant de rechercher «des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend» (article I), de façon que celui-ci puisse «être résolu à l'amiable, d'une manière acceptable pour les deux parties» (préambule). La Guyane a systématiquement refusé de négocier avec le Venezuela une solution du type de celles qui sont décrites dans l'Accord. ... le seul différend pour lequel le Venezuela n'ait pas été en mesure d'entamer de véritables négociations est précisément celui qui l'oppose à la Guyane, en raison du refus obstiné du seul gouvernement que ce pays ait connu, depuis quinze ans qu'il est indépendant, de remplir les obligations que lui impose l'Accord de Genève.»

De l'accord de Genève, le Venezuela, dans son mémorandum, dit ceci :

63

«[II] constitue ainsi le cadre juridique de la revendication territoriale vénézuélienne et résulte de la volonté librement exprimée du Venezuela et de la Guyane. ... un accord officiel, par lequel les trois parties concernées se sont engagées à rechercher des solutions pacifiques à un différend hérité du colonialisme. ... Or, le point sur lequel la Guyane insiste — saisir une instance multilatérale de l'affaire — pourrait bien dénoter, outre un effort de propagande, son dessein de s'écarter de l'instrument bilatéral appelé, de par notre volonté commune, à servir de moyen pour résoudre le différend... On peut se demander comment la sécurité internationale pourrait être affectée si un traité dont l'article IV prescrit expressément de recourir aux moyens de règlement pacifique des différends énoncés à l'Article 33 de la Charte de l'ONU est appliqué de bonne foi ? ... Il est également préoccupant de constater que, dans le cadre de sa manœuvre de propagande, la Guyane tente de présenter le Venezuela comme un pays belliciste, au point d'oser affirmer que la région des Caraïbes a vu sa paix et sa sécurité constamment menacées par la revendication du Venezuela.»

Dans sa troisième déclaration au Congrès de la République, le 11 mars 1982, le président Herrera Campins rapporte en le déplorant que,

«dans presque toutes les réunions internationales organisées après la visite du président Burnham au Venezuela, nous avons été constamment victimes, de la part de la délégation guyanienne, d'attaques auxquelles nous avons chaque fois réagi et que nous avons repoussées tant sur le fond que dans la forme».

Le président Herrera Campins fait le même constat dans sa quatrième déclaration au Congrès, le 10 mars 1983.

*

Conformément aux dispositions de l'article V du protocole, le Venezuela notifie officiellement, par note GM-515 du 11 décembre 1981, son intention de dénoncer cet instrument à l'expiration, le 18 juin 1982, de la période initiale de douze ans. Par la même note, il communique au Guyana

«la ferme volonté du Gouvernement de la République du Venezuela de trouver, grâce à l'application de bonne foi des dispositions de l'accord de Genève, une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend territorial pendant, afin que celui-ci puisse être réglé à l'amiable et de façon pacifique d'une manière acceptable pour les deux parties».

Une note identique est adressée au ministère britannique des affaires étrangères sous référence GM-516, et copie de ces deux notes est envoyée au Secrétaire général de l'ONU Kurt Waldheim, sous couvert de la note GM-517.

64

Le même jour, le ministère vénézuélien des affaires étrangères publie un communiqué qui annonce cette décision. Ce communiqué rapporte, entre autres, que,

«[p]endant les quatre années d'activité de la Commission mixte, le Guyana a maintenu une position inflexible visant à éviter une négociation qui aurait permis de trouver une solution satisfaisante en vue du règlement pratique du différend. Du fait de ce rejet intransigeant, la Commission mixte a été dans l'incapacité de s'acquitter du mandat

65

qu'elle tenait de l'accord de Genève... Compte tenu de la situation internationale à l'époque, du contexte immédiat au sein de la Commission mixte et de l'intérêt supérieur du pays, le gouvernement national de l'époque a conclu que les circonstances ne se prêtaient pas à une application immédiate de l'article IV de l'accord de Genève. En conséquence de quoi le protocole de Port of Spain fut négocié et signé ... , sans que fût exclue, pour autant, la possibilité d'œuvrer, par d'autres moyens, à la recherche d'une solution au différend en cause... La décision du Gouvernement vénézuélien de ne pas renouveler le protocole de Port of Spain s'accompagne d'une ferme volonté d'appliquer et de faire appliquer l'accord de Genève, qui crée une obligation de négocier une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend afin qu'il puisse être réglé d'une manière acceptable par l'une et l'autre parties. Nous avons dénoncé à maintes reprises les manquements du Guyana à son obligation de négocier de bonne foi. Aujourd'hui que la situation prend un nouveau tournant, le Venezuela exprime à nouveau l'espoir que le Guyana corrigera sa conduite et que de véritables négociations pourront être engagées... Nous devons nous employer, dans le cadre de ce traité international, à rechercher une solution qui, tout en tenant compte de tous les facteurs historiques, géographiques, politiques, sociaux et juridiques entrant en ligne de compte, vise à réaliser l'objectif fondamental du Venezuela, qui est la réalisation d'un arrangement pratique permettant de redresser l'injustice que représente la spoliation frauduleuse dont nous avons été victimes dans la Guayana Esequiba.»

Le Sénat et la Chambre des députés adoptent, les 14 et 15 décembre 1981 respectivement, des résolutions approuvant la décision du gouvernement de ne pas renouveler le protocole de Port of Spain et sa volonté «d'appliquer et de faire appliquer l'accord de Genève, à la recherche d'une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend territorial en cause».

Dans une lettre du 11 mai 1982 adressée au président du Conseil de sécurité, le Guyana porte des accusations et formule des allégations sans fondement faisant état de prétendues agressions contre son pays et d'une invasion imminente des forces armées du Venezuela, contraignant celui-ci à les démentir dans une lettre datée du 1^{er} juin 1982 et distribuée comme document du Conseil de sécurité sous la cote S/15208.

Dans ce document, le Venezuela rappelle que ces accusations ne sont pas nouvelles et qu'elles répondent à l'intention du Guyana de faire du Conseil de sécurité des Nations Unies un instrument de propagande à son encontre. Au sujet des activités de la commission mixte, il y est dit :

66

«L'obstination avec laquelle le Guyana a maintenu un point de vue éloigné de la réalité et contrevenant à l'obligation de négocier de bonne foi a imposé comme préalable à la poursuite des négociations l'inutile exercice intellectuel qui consiste à examiner la validité ou la nullité de l'Arbitrage de 1899, ce qui a paralysé les activités de la Commission conjointe, allant ainsi à l'encontre de l'objet de l'Accord de Genève qui est, aux termes de son article premier, de chercher des solutions pratiques, c'est-à-dire de caractère politique, par opposition à une solution purement spéculative, théorique ou exclusivement juridique comme le serait une solution qui aurait trait à la validité ou à la nullité d'une sentence arbitrale... Le Gouvernement guyanien a lancé une campagne publicitaire, répétant sans cesse qu'il était victime d'une agression vénézuélienne en violation des engagements pris pour améliorer les relations et par conséquent des conventions internationales conclues entre les parties, comme si la seule répétition de cette formule autorisait le Guyana à justifier le fait qu'il n'avait pas respecté depuis seize ans l'obligation concrète de négocier de bonne foi pour trouver une solution satisfaisante en vue de parvenir à un règlement pratique du différend.

Cette stratégie est devenue encore plus évidente depuis le mois d'avril 1981 lorsque Forbes Burnham, président du Guyana, s'est rendu au Venezuela où le président Luis Herrera lui a annoncé, huit mois avant la date prévue dans le Protocole de Port of Spain, que le Venezuela ne continuerait pas d'appliquer ledit Protocole... Il convient maintenant de profiter de l'occasion qui nous est donnée pour rappeler que l'Accord de Genève impose aux parties le devoir de chercher un règlement pratique du problème, pour souligner que dès le premier moment, le Venezuela s'est montré disposé à examiner tous les aspects de l'affaire, puisqu'une solution pratique comme celle qui a été prévue exige que toutes les questions en jeu soient abordées conjointement. En limitant les discussions à un aspect purement théorique et juridique, on violerait l'obligation de bonne foi que les deux pays ont contractée lorsqu'ils ont adopté l'Accord de Genève... Devant une telle situation, le Gouvernement guyanien paraît chercher désespérément un expédient, une formule ou un mécanisme qui lui permettrait de se soustraire à son obligation de négocier... Le non-respect, de manière réitérée et systématique, de l'obligation de négocier de bonne foi constitue une atteinte au droit, un mépris envers l'autre partie, une forme voilée de violence et un moyen permettant de détruire la foi dans les mécanismes de règlement pacifique des différends.»

*

67

Le 17 juin 1982, à la veille de la fin effective de l'application du protocole de Port of Spain, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, M. Zambrano Velasco, prononce devant le Congrès de la République un long discours dans lequel il fait notamment observer que «l'histoire de la spoliation est l'histoire d'une manœuvre entre des hégémonies qui, se croyant éternelles, ont prétendu faire du droit du plus fort un faux «Etat de droit»». Il décrit ensuite à grands traits le processus historique relevant de la «farce judiciaire» qui a abouti à la sentence arbitrale de 1899, à une époque où la faiblesse du Venezuela était extrême. Et il poursuit en ces termes :

«Après la seconde guerre mondiale, des faits nouveaux et d'une importance jusqu'alors insoupçonnée justifiaient de façon probante le rejet par le Venezuela de la sentence de 1899 et confortèrent notre revendication. Ces faits révélèrent les conditions exactes dans lesquelles s'étaient déroulés les travaux du prétendu Tribunal de Paris et mirent plus nettement en lumière le caractère scandaleux de sa sentence. Vers ces années-là, le processus de décolonisation commençait, sous les auspices de l'ONU, et inspirait aux peuples qui avaient été les victimes du colonialisme l'espoir de recouvrer leur intégrité territoriale mise à mal par l'expansionnisme des empires. Depuis 1948 donc, avant même la création de l'Organisation des Etats américains, le Venezuela a régulièrement dénoncé la farce de l'arbitrage et l'usurpation colonialiste dont il avait été victime et affirmé en conséquence sa revendication territoriale.»

Le ministre Zambrano Velasco évoque ensuite l'accord de Genève, «interprété dès le départ comme actant notre revendication territoriale», l'application de cet accord et l'indépendance du Guyana, que le Venezuela a reconnu «mais en réservant clairement ses droits sur le territoire usurpé».

L'accord de Genève, dit encore le ministre des affaires étrangères,

68

«part de la constatation de l'existence d'un différend et établit la procédure à suivre pour lui trouver une solution par des moyens pacifiques. Il prévoit expressément que la question doit être résolue d'une manière acceptable pour les deux parties. L'article I de l'accord oblige celles-ci à négocier une «solution satisfaisante pour le règlement

pratique du différend». Cela conduit à tenir compte non seulement des éléments juridiques de la question, mais encore de toutes les considérations historiques, morales, politiques, géographiques et autres susceptibles de favoriser un résultat équilibré, pratique, acceptable et, en dernier ressort, équitable. Ce traité oblige également les parties à aborder de bonne foi les négociations sur la question, afin que ces négociations aient un sens et ne dégénèrent pas en une simple manifestation d'intolérance.»

En ce qui concerne les travaux de la commission mixte :

«Le Venezuela s'est efforcé de remplir pleinement son obligation de négocier de bonne foi, selon les critères définis par le droit international. Nos représentants ont fait tout ce qui était en leur pouvoir, ont pris toutes les initiatives possibles, pour que les négociations aient un sens et permettent de progresser. Les représentants guyaniens, en revanche, plutôt que d'aborder la question de la revendication territoriale comme ils étaient juridiquement tenus de le faire, se sont obstinément refusés à envisager la possibilité d'une solution pratique et satisfaisante de la question. Ils se sont contentés de soutenir que la sentence de 1899 était un fait accompli et qu'aussi longtemps que le Venezuela n'aurait pas obtenu son annulation, il n'y avait rien d'autre à discuter. Le comportement de la délégation guyanienne rendait inopérants les mécanismes prévus par le traité. En fait, l'intention de subordonner la possibilité d'une négociation à l'annulation préalable de la sentence arbitrale ou de limiter l'application des moyens de règlement aux seuls aspects juridiques de la question constitue une violation flagrante de l'esprit et de la lettre de l'accord de Genève.

69

Selon cet accord en effet, le «différend» en cause n'est pas un différend purement juridique, mais un différend plus large qui comprend des dimensions de justice naturelle et de morale. L'approche retenue par la délégation guyanienne est en contradiction avec la teneur de l'accord de Genève... Pour garantir que l'objectif d'une solution mutuellement acceptable sera atteint, [l'accord] accorde un rôle fondamental à la négociation. Celle-ci, à son tour, ne saurait se concevoir que comme un mouvement réciproque de rapprochement des positions des parties, de façon à pouvoir établir, grâce à cette manifestation concertée de souplesse, des points de contact en nombre suffisant entre les aspirations des deux parties et obtenir un résultat équilibré et mutuellement satisfaisant. Il va de soi que la validité ou la nullité d'une sentence arbitrale ne peuvent pas être négociées, parce qu'on ne peut pas concevoir qu'un résultat équilibré et mutuellement acceptable puisse être obtenu sur une telle question. En réalité, l'accord de Genève écarte la sentence frauduleuse de 1899. Son libellé souligne qu'il existe un différend et que les parties doivent négocier leur propre solution. Le Venezuela s'est toujours opposé aux tentatives faites par le Gouvernement guyanien pour éluder son obligation de négocier de bonne foi. Non seulement parce qu'il est moralement inadmissible que le Guyana cherche, en basant son argumentation sur la sentence de 1899, à imposer l'existence d'une véritable fraude judiciaire, mais encore et surtout parce que nous ne pouvons admettre que soit dénaturé l'accord de Genève, qui est un engagement international pris librement et d'un commun accord et qui acte notre revendication territoriale». Avec un tel précédent, poursuit le ministre, il n'est pas étonnant que la Commission mixte n'ait pas pu remplir le mandat qui lui avait été confié.»

Evoquant les circonstances délicates dans lesquelles le protocole de Port of Spain a été signé, dans un contexte de blocage des négociations, le ministre Zambrano Velasco considère qu'une analyse objective montrerait que cet instrument a justifié son existence :

70

«Il a permis de démontrer au peuple guyanien que sa crise économique et sociale permanente n'est pas due, comme son gouvernement voudrait le lui faire croire, à un supposé harcèlement de la part du Venezuela... Par une action patiente et sereine, le Venezuela a contrarié les tentatives visant à donner de lui l'image d'un agresseur, et par des efforts diplomatiques soutenus, il a fait connaître aux pays du monde les principes de justice élémentaires sur lesquels se fonde sa revendication, ainsi que sa volonté constante de parvenir à des solutions raisonnables par des moyens pacifiques. Un certain degré de détente a été atteint, qui a permis de renouer le dialogue pendant la dernière période constitutionnelle. Il y a eu de nouvelles initiatives, qui ont mis en évidence la continuité de notre revendication. Bien que ces initiatives aient été prises au plus haut niveau, l'attitude du Guyana n'a pas permis de mettre au point un projet de solution. Cependant, le Venezuela d'aujourd'hui, renforcé dans tous les domaines et ayant acquis une solide et respectable réputation internationale, peut aborder le nouveau processus de négociations dans des conditions plus favorables.»

Le ministre vénézuélien des affaires étrangères explique ensuite ce qui se produira après le 18 juin 1982, quand arrivera le moment de prendre la décision visée au paragraphe 1 de l'article IV de l'accord de Genève ; il conclut en évoquant la stratégie d'«internationalisation du problème» mise en œuvre, sans résultat, par le Gouvernement guyanien, qui a soulevé la question du différend sur un ton accusatoire dans les instances internationales les plus diverses et invoqué une supposée agression pour susciter la condamnation du Venezuela : «Le fait que cette stratégie n'ait guère obtenu de résultats nous laisse espérer un changement d'attitude du Guyana, ce qui faciliterait l'ouverture de discussions constructives».

Le texte de ce discours est joint aux notes adressées le lendemain, 18 juin 1982, au ministre guyanien des affaires étrangères, Rashleigh Jackson, sous la cote GM-135, et au ministre britannique des affaires étrangères, Francis Pym, sous la cote GM-136, ces deux notes portant ratification de la décision de ne pas renouveler le protocole de Port of Spain et reprenant la teneur des notes du 11 décembre 1981.

*

71

VIII. LA RÉACTIVATION DE L'ACCORD DE GENÈVE : CHOIX DU MOYEN DE RÈGLEMENT PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU (1982-1983)

Le 1^{er} juillet 1982, en application du paragraphe 2 de l'article IV de l'accord de Genève, le Venezuela propose au Guyana d'adopter «le premier mode de règlement des différends prévu à l'Article 33 [de la Charte des Nations Unies]», soit la négociation directe. Cette information est communiquée au Secrétaire général de l'ONU par note DG-401 du 2 août 1982 et au ministre britannique des affaires étrangères par note DG-406 du 4 août 1982.

Les raisons de cette proposition avaient déjà été exposées par le ministre Zambrano Velasco dans un discours au Congrès national prononcé le 17 juin 1982 :

«Le moyen de règlement à retenir doit être adapté à la nature du différend et respecter les conditions définies par les parties aux fins de résoudre ce différend, puisque la logique qui sous-tend l'accord de Genève régit également cette phase. Pour remplir ce critère, il faut que le stade des négociations directes, qui n'a pas encore eu lieu, ait été accompli dans son entier

.....

72

Il est clair que la négociation, qui n'a d'ailleurs jamais vraiment eu lieu, est loin d'avoir épuisé toutes les possibilités de ménager une issue favorable à notre différend territorial... Le gouvernement national est pleinement conscient des difficultés qui, à en juger par le passé, attendent ce processus. Il n'en a pas moins jugé bon d'insister sur la négociation. Premièrement, parce que c'est la méthode qui correspond le mieux aux buts visés par l'accord de Genève, que nous appliquerons strictement. Deuxièmement, parce que nous ne devons pas perdre l'espoir que les douze années qui se sont écoulées depuis 1970 ... auront permis d'amener à la table des négociations un Gouvernement guyanien animé d'un esprit différent.»

Bien que le paragraphe 1 de l'article IV de l'accord de Genève fasse obligation aux parties, si la commission mixte n'arrive pas à un accord, de choisir «sans retard» un des moyens de règlement pacifique énoncés à l'article 33 de la Charte des Nations Unies, le Guyana prend son temps, et son ambassadeur à Caracas s'emploie à créer la confusion en faisant des déclarations sur de supposées intentions agressives du Venezuela (voir le communiqué de presse du 4 août 1982 du ministère vénézuélien des affaires étrangères).

Par note du 20 août 1982, le Guyana rejette la proposition de négociations directes et suggère la formule du règlement judiciaire par la Cour internationale de Justice. Dans un communiqué publié le lendemain, le ministère vénézuélien des affaires étrangères répond :

«Il est incompréhensible qu'à une invitation à négocier aussi franche que celle qu'a lancée le Venezuela il soit répondu par une proposition de recourir à des moyens judiciaires... L'attitude du Gouvernement guyanien ne correspond objectivement pas à la lettre et à l'esprit de l'accord de Genève. Nous ne devons pas oublier que la solution du différend telle que la conçoit cet accord doit répondre à deux conditions : premièrement, *elle doit avoir un caractère pratique* ; et deuxièmement, *elle doit être acceptable pour les deux parties* ; ces deux conditions supposent de négocier de bonne foi» (les italiques sont dans l'original).

73

Dans une note du 30 août 1982 (GM-185), le ministre des affaires étrangères, Zambrano Velasco, s'adresse à son homologue guyanien en ces termes :

«Le Gouvernement vénézuélien ne laisse pas d'être surpris qu'à une amicale invitation à négocier il soit répondu, une fois de plus, en des termes qui ne dénotent

pas la moindre disposition à discuter ou, tout au moins, à écouter. Le Venezuela juge donc nécessaire de rappeler qu'il n'est pas possible de se conformer pleinement à l'accord de Genève si l'on refuse d'envisager la négociation comme moyen de résoudre le problème en cause, et il considère que la contre-proposition du Gouvernement guyanien est étrangère à l'objet de ce traité.»

Et de continuer :

«En effet, l'accord de Genève dispose expressément qu'il a pour objet de régler le différend en suspens au sujet de la frontière entre le Venezuela et le Guyana (ex-Guyane britannique), afin que ce différend puisse «être résolu à l'amiable, d'une manière acceptable pour les deux parties» (preamble). Il définit également, en son article I, le but que les signataires de cet instrument international se proposent d'atteindre, ainsi que sa véritable nature, en faisant obligation aux parties «de rechercher des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend». Dans ce contexte, le Venezuela, soucieux de remplir fidèlement ses obligations, a maintenu, depuis le début des travaux de la commission mixte, que, aux termes de l'accord de Genève, la solution du différend devait satisfaire à deux conditions : la première est que la solution du différend doit être pratique, et non théorique, hypothétique ou exclusivement juridique ; et la seconde est que cette solution doit être acceptable pour les deux parties.

74

Le règlement du différend, tel que le conçoit l'accord de Genève, se joue essentiellement sur le plan de l'équité, de la justice naturelle et de l'éthique. C'est pourquoi le Venezuela a eu pour position *ne varietur* de se montrer disposé à envisager tous moyens susceptibles de conduire à une solution pratique acceptable pour les deux parties. A cet égard, il est toujours disposé à examiner non seulement les éléments étroitement liés au différend territorial en tant que tel, mais aussi tous les éléments qui, dans le cadre de nos relations bilatérales, peuvent favoriser une solution répondant aux conditions susmentionnées.

Dès avant l'accord de Genève, et *a fortiori* depuis son adoption, nous avons proposé avec insistance la négociation comme moyen de régler le différend en suspens entre les parties, parce que seuls des moyens diplomatiques pourront aboutir à un règlement équilibré et pratique représentant une issue satisfaisante et acceptable pour les deux parties. De ce qui précède, on doit conclure que le moyen proposé par le Gouvernement guyanien n'est approprié ni à l'objet ni aux buts de l'accord de Genève. Je renouvelle par conséquent, au nom du Gouvernement vénézuélien, notre invitation à négocier sur la base la plus large en vue de rechercher une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend.»

Cette note est également portée à l'attention du ministre des affaires étrangères de la Grande-Bretagne, sous la cote GM-187, à la même date du 30 août 1982.

La réponse du Guyana est datée du 9 septembre 1982. Deux jours plus tôt, le 7 septembre 1982, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Zambrano Velasco, s'est entretenu à New York avec le Secrétaire général de l'ONU, Javier Perez de Cuellar. Le communiqué de presse y relatif indique que si le Venezuela et le Guyana ne se sont pas entendus avant le 18 septembre 1982 sur un moyen de règlement pacifique, le Secrétaire général en désignera un à la demande de l'une ou l'autre des parties. Alors que le Venezuela attend toujours une réponse à sa dernière communication, «les porte-parole officiels du Gouvernement guyanien s'attachent encore à le dépeindre comme un pays agressif et menaçant».

75

Le délai de trois mois prévu au paragraphe 2 de l'article IV de l'accord de Genève s'étant écoulé sans que les parties soient parvenues à un accord sur l'un des moyens de règlement visés à l'article 33 de la Charte des Nations Unies, le Gouvernement vénézuélien signifie au Gouvernement guyanien, par note GM-210 du 19 septembre 1982, qu'il s'est convaincu que «l'organe international le plus approprié pour choisir un moyen de règlement [était] le Secrétaire général des Nations Unies».

Par conséquent, «le Gouvernement vénézuélien souhaite porter la question à l'attention du Secrétaire général et apprécierait que le Gouvernement guyanien fasse de même».

Copie de cette note est adressée le même jour, soit le 19 septembre 1982, au ministre britannique des affaires étrangères par note GM-212 et au Secrétaire général de l'ONU par note GM-214.

Deux jours plus tôt, le 17 septembre 1982, le représentant du Guyana auprès de l'ONU a adressé au président du Conseil de sécurité une lettre publiée sous la cote S/15398 dans laquelle il formule de nouvelles accusations contre le Venezuela, dans la même veine que celles de sa lettre du 11 mai 1982. De même que le représentant du Venezuela avait répondu à cette première lettre, il répond à la seconde le 30 septembre 1982 :

76

«Il est curieux que les signes de ce genre apparaissent à des dates associées au processus de sélection du moyen de régler le différend territorial au sujet de la frontière entre le Venezuela et l'ex-Guyane britannique, aujourd'hui République coopérative du Guyana, ce qui pourrait s'interpréter comme un signe supplémentaire de l'intention de négliger l'essentiel dans le règlement du différend entre nos pays, compte tenu de l'obligation imminente de confier à un organe international approprié ou au Secrétaire général de l'ONU, comme le prévoit expressément le texte de l'accord de Genève, le choix du moyen de règlement pacifique du différend territorial.»

Le 27 septembre 1982, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Zambrano Velasco, doit prononcer un discours à l'Assemblée générale des Nations Unies à sa trente-septième session. Il saisit cette occasion pour rappeler ceci :

«Depuis cent soixante-douze ans qu'il est indépendant, le Venezuela n'a pas connu la moindre guerre, n'a eu d'engagement armé avec aucun de ses voisins... Pendant des années, les porte-parole du Guyana ont mené une campagne systématique pour susciter la sympathie à l'égard de leur pays en donnant de celui-ci l'image d'une nation faible et pauvre dont le territoire fait l'objet de la convoitise d'un riche et puissant voisin, en même temps qu'ils essayaient d'accréditer l'idée que le Venezuela était un agresseur faisant fi du droit, de la justice et de la solidarité qui doivent prévaloir entre pays qui luttent pour leur développement... Alors que depuis près de vingt ans le Guyana dénonce une agression imminente devant les instances internationales, le fait est qu'aucune agression n'a jamais eu lieu.»

Puis le ministre des affaires étrangères vénézuélien annonce ce qui suit :

77

«[A]près plusieurs rejets successifs des invitations que nous avons officiellement adressées au Gouvernement guyanien à entamer des négociations ouvrant la voie à une solution satisfaisante et pratique, le Venezuela a décidé de confier au Secrétaire général de l'ONU le soin de choisir un moyen de régler le différend, ce qui met notre conduite en accord avec la lettre et l'esprit du traité international signé par les parties et connu sous le nom d'accord de Genève.»

Le Venezuela saisit officiellement le Secrétaire général de la question par sa note GM-233 du 6 octobre 1982. Dès le surlendemain, le Guyana répond à la note vénézuélienne du 19 septembre par une note signée du ministre par intérim des affaires étrangères, Mohamed Shahabuddeen. Cette lettre a manifestement une fonction dilatoire :

78

«Il est relevé que les dispositions du paragraphe 2 de l'article IV de l'accord de Genève prévoient que le Gouvernement de la République coopérative du Guyana et le Gouvernement de la République du Venezuela s'en remettent, pour ce choix [du moyen de règlement], à un organisme international compétent sur lequel ils se mettront d'accord, ou, s'ils n'arrivent pas à s'entendre sur ce point, au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Gouvernement de la République coopérative du Guyana tient le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en la plus haute estime et, si cela devenait nécessaire, accepterait volontiers qu'il remplît le rôle prévu pour lui par l'accord de Genève. Cependant, le Gouvernement de la République coopérative du Guyana préférerait l'inviter à jouer ce rôle quand le moment en sera venu, afin de s'assurer que le Secrétaire général n'éprouvera aucun doute sur sa compétence pour agir en vertu de l'accord de Genève, excepté dans le rôle résiduel qui lui est expressément et spécifiquement réservé, dans la seconde branche de l'alternative offerte par la disposition visée, c'est-à-dire au cas où les deux Gouvernements ne seraient pas arrivés à s'entendre sur l'organisme international compétent visé dans la première branche de l'alternative, cas qui ne s'est pas encore produit. De surcroît, et quoi qu'il en soit, on observera que les termes de la proposition du Gouvernement de la République du Venezuela ont été formulés par référence à la seconde branche de l'alternative offerte par la disposition en question, en dépit du fait que, comme il a été dit plus haut, la condition préalable — et dûment stipulée dans l'accord — du recours à cette branche de l'alternative n'est pas encore remplie, puisque les deux Gouvernements n'ont pas cherché, à ce jour, à s'entendre sur l'organisme international compétent [à qui serait confié le choix du moyen de règlement], comme l'envisage la première branche de l'alternative. Pour ces motifs, le Gouvernement de la République coopérative du Guyana considère que la proposition de la République du Venezuela est prématurée et irrecevable à ce stade. Cela dit, et conformément à ses engagements au titre de l'accord de Genève, le Gouvernement de la République coopérative du Guyana est disposé à essayer de s'entendre avec le Gouvernement de la République du Venezuela sur l'organisme international compétent visé par la première branche de l'alternative offerte par la disposition en question.»

C'est le 11 octobre 1982, dans un discours à l'Assemblée générale des Nations Unies à sa trente-septième session — et non par la voie diplomatique —, que le ministre guyanien des affaires étrangères, Rasleigh Jackson, annonce sa contre-proposition : confier le soin de désigner le moyen de règlement du différend à l'Assemblée générale, au Conseil de sécurité ou à la Cour internationale de Justice. Il dénonce par ailleurs avec emphase les prétendues agressions et mauvaises intentions du Venezuela.

Le représentant du Venezuela est bien forcé de répondre au discours du ministre guyanien des affaires étrangères, ce qu'il fait le 15 octobre 1982. Ces seize dernières années, dit-il, le Gouvernement guyanien

79

«s'est systématiquement dispensé d'appliquer l'accord de Genève et s'est limité à calomnier et diffamer le Venezuela en essayant de le faire passer pour un agresseur, ce que les faits ont démenti».

De même, le ministre guyanien [des affaires étrangères], faisant fi de la voie diplomatique,

«a formulé une contre-proposition dans le cadre d'un discours prononcé sur un ton inadmissible. Nonobstant les sérieuses réserves qu'il nourrit à l'égard de propositions qui ont été formulées dans de telles conditions, le Gouvernement vénézuélien les a examinées attentivement. Cependant, ... il n'y répondra pas aujourd'hui, mais, avec la ferme volonté d'inscrire le règlement du différend dans le cadre de l'accord de Genève, il empruntera la voie diplomatique normale que le Gouvernement guyanien a décidé unilatéralement d'abandonner.»

Ce même 15 octobre 1982, le Venezuela communique sa réponse au Guyana par note diplomatique GM-251 :

«Après avoir analysé ces options avec soin, le Gouvernement vénézuélien réaffirme sa conviction que le plus pratique et le plus indiqué serait de confier le choix du moyen de règlement au Secrétaire général de l'ONU».

Et il ajoute :

«Puisqu'il est manifeste qu'aucun accord n'existe entre les parties quant au choix d'un organisme international chargé de remplir les fonctions prévues au paragraphe 2 de l'article IV, force est de constater que cette fonction relève désormais du Secrétaire général.»

Copie de cette note diplomatique est adressée le 28 octobre 1982 au ministre des affaires étrangères de la Grande-Bretagne (note GM-258) et au Secrétaire général de l'ONU (note GM-260).

80

Le Guyana fait attendre sa réponse. Quatre mois plus tard, le 21 février 1983, son ministre des affaires étrangères, M. Jackson, annonce que le gouvernement ne temporisera pas davantage, mais les jours continuent de passer sans qu'il ne réponde.

Le 10 mars 1983, dans sa quatrième déclaration au Congrès national, le président Herrera Campins s'exprime en ces termes :

«Nous avons invité le Gouvernement de la République coopérative du Guyana à convenir d'un moyen de règlement pacifique et proposé une négociation directe entre les deux Républiques en vue de trouver une solution amiable et acceptable. Ce geste de bonne volonté n'a pas été accueilli aussi favorablement que nous le souhaitions par le Gouvernement guyanien, qui a lancé une vigoureuse campagne d'attaques, d'insultes et de fausses accusations contre le Venezuela dans toutes les réunions internationales auxquelles il participait.»

Le même jour, le ministre des affaires étrangères, Zambrano Velasco, présente un *Livre jaune* au Congrès national. En introduction, il y est indiqué que, au lieu de contenir le différend dans le cadre bilatéral de l'accord de Genève, le Gouvernement guyanien

81

«a toujours cherché à l'internationaliser, dans le dessein de lui donner l'apparence d'un conflit généralisé et de se soustraire aux mécanismes prévus par l'accord de Genève. Conformément à ce dessein, il a soulevé la question de notre revendication dans diverses instances internationales pour obtenir d'elles une résolution ou une déclaration défavorables au Venezuela et pour attaquer le bien-fondé de ladite revendication en la caricaturant. A l'ONU et dans plusieurs de ses institutions spécialisées telles que la FAO, l'UNESCO, l'OMS et l'OIT, les délégations guyaniennes ont lancé des accusations véhémentes et manifestement disproportionnées contre le Venezuela. Ces accusations ont également été proférées dans d'autres instances auxquelles notre pays n'est pas partie, et notamment à des réunions de pays membres du Commonwealth, de la Communauté des Caraïbes et du Mouvement des pays non alignés.»

Le *Livre jaune* mentionne les notes échangées par les parties pour satisfaire aux dispositions de l'article IV de l'accord de Genève et rappelle que, en même temps, le ministre guyanien des affaires étrangères, dans sa constante volonté d'internationaliser le différend, se servait de la tribune offerte par l'Assemblée générale des Nations Unies pour présenter la position du Guyana — détournement de procédure contre lequel le Venezuela a dû protester par note diplomatique.

*

C'est finalement le 28 mars 1983 que le Guyana répond à la proposition que lui a adressée le Venezuela le 15 octobre 1982, proposition qu'il n'a eu d'autre choix que d'accepter.

Par note GM-95 du 23 mai 1983, le ministre Zambrano Velasco accuse réception de la note guyanienne du 28 mars. Il écrit notamment :

«Bien que je ne puisse adhérer, et sois obligé de m'opposer, à bon nombre des opinions avancées dans votre communication et malgré le caractère tardif de votre réponse, je tiens à exprimer la satisfaction du Gouvernement vénézuélien de voir que le Gouvernement guyanien accepte notre proposition de choisir le Secrétaire général comme organisme international compétent pour exercer la fonction visée au paragraphe 2 de l'article IV de l'accord de Genève.»

Il conclut sa note ainsi :

82

«En cette occasion, et à un moment où le différend territorial pendant entre nos deux pays amorce une nouvelle étape, j'ai l'honneur de vous confirmer l'inébranlable détermination du Gouvernement vénézuélien à respecter les dispositions de l'accord de Genève et à en exiger le respect, avec la conviction qu'une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend pourra ainsi être trouvée, de façon que ce différend soit réglé à l'amiable et d'une manière acceptable pour les deux parties, comme nous en sommes convenus par ce traité.»

Le 31 mai 1983, donnant suite aux notes du 15 octobre 1982 et du 28 mars 1983 dont les parties lui avaient adressé copie, le Secrétaire général de l'ONU fait savoir

«[que,] ayant maintenant acquis l'assurance que le Gouvernement guyanien et le Gouvernement vénézuélien souhaitent l'un et l'autre que j'assume la responsabilité que m'attribue le paragraphe 2 de l'article IV de l'accord de Genève, je communiquerai à Votre Excellence et au Gouvernement guyanien, après mûr examen, la conclusion à laquelle je parviendrai dans l'exercice de cette responsabilité».

*

83

IX. LE CHOIX DES BONS OFFICES (1983-1989)

En août 1983, le Secrétaire général de l'ONU Javier Pérez de Cuéllar dépêche Diego Cordovez en mission exploratoire à Caracas et Georgetown. Il convient de noter qu'une délégation guyanienne de haut niveau a assisté à l'inauguration du président Lusinchi le 2 février 1984, et qu'on a pu observer à cette occasion un certain désir, de la part du Guyana, de rétablir un climat de cordialité avec le Venezuela.

Cela permet de lancer, parallèlement au processus conduit par M. Cordovez, un *processus officieux* animé du côté guyanien par l'ancien ministre de la justice et ministre des affaires étrangères, Shridat Ramphall, qui est alors secrétaire général du Commonwealth, et du côté vénézuélien par Emilio Figueredo, représentant personnel du président Lusinchi et proche du ministre des affaires étrangères Morales Paúl. Les ministres des affaires étrangères du Venezuela et du Guyana s'entretiennent avec le Secrétaire général en septembre 1984 à New York, et, à partir de novembre 1984, MM. Figueredo et Ramphall se rencontrent à plusieurs reprises.

Ce processus officieux a pour objectif d'évaluer, par l'intermédiaire de «facilitateurs», quel genre d'option rendrait possible un «arrangement pratique», de déterminer ce que pourrait être un tel arrangement pour le Guyana, et enfin de vérifier si ce pays est vraiment disposé à négocier. Ce niveau de communication complétait les deux autres, à savoir la communication avec le Secrétaire général représenté par Diego Cordovez et la ligne de communication officielle entre les ministres.

84

Emilio Figueredo résume ce dispositif comme suit : premièrement, on tenterait d'ouvrir des canaux de communication formels et informels entre les parties, en vue de créer un terrain propice à la formulation d'une proposition d'arrangement pratique ; deuxièmement, on procéderait à une évaluation objective du rôle de l'ONU et de l'application de l'accord de Genève ; troisièmement, on procéderait à des consultations pour identifier les aspects positifs et négatifs de la proposition soumise par Diego Cordovez ; quatrièmement, on mettrait au point des dispositifs tactiques permettant de sonder ce que pensait l'opinion publique sur le fond de la question et de voir dans quelle mesure le pays s'intéressait véritablement au problème ; enfin, on jetterait les fondations d'une analyse systématique de la question vue sous plusieurs angles.

De ces contacts officieux qui visent à évaluer des options susceptibles de conduire à un règlement pratique du différend sont sorties quelques propositions. Tout en insistant sur le fait qu'une solution symbolique ne devrait pas imposer au Guyana le sacrifice d'une partie importante de son territoire, M. Ramphall formule une proposition concrète visant l'espace maritime, dont il pense qu'elle constituerait une solution équitable.

Du 6 au 9 février 1985, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, M. Morales Paúl, se rend en visite officielle à Georgetown, accompagné de M. Figueredo qui a été récemment nommé ambassadeur en mission extraordinaire accrédité auprès de l'ONU pour l'application de l'accord de Genève.

Le 16 février 1985, les ministères des affaires étrangères du Venezuela et du Guyana adressent au Secrétaire général de l'ONU des notes par lesquelles ils demandent que son représentant Diego Cordovez se rende rapidement dans les deux pays. M. Cordovez se rend à Caracas et Georgetown dès mars 1985, muni d'une première proposition : une commission de conciliation de cinq membres dont le rapport final, qui serait soumis au Secrétaire général pour examen, contiendrait un projet de solution.

85

En juillet 1985, MM. Figueredo et Ramphall reprennent leurs contacts, et le Venezuela porte officiellement à la connaissance de M. Cordovez ses réserves sur le moyen de règlement que celui-ci a proposé, à savoir la conciliation. La conciliation, en effet, est le plus juridique des moyens de règlement politiques ; c'est une formule rigide, échappant au contrôle des parties, présentant des ressemblances avec la voie arbitrale ou judiciaire, mais sans le caractère contraignant ; l'accepter

d'entrée de jeu, c'est se priver à l'avance des possibilités offertes par des moyens de règlement moins envahissants tels que les bons offices ou la médiation ; par ailleurs, ce moyen laisse une trop grande latitude au Secrétaire général.

En septembre 1985, en réponse à ces objections, M. Cordovez produit un deuxième, puis un troisième texte, dans lesquels sa commission devient un groupe de contact qui n'aurait pas compétence pour proposer des solutions. Le Venezuela, cependant, continue de suggérer la formule des bons offices.

Le processus marque alors un temps d'arrêt en raison du désaccord du Venezuela avec la proposition de M. Cordovez, de certaines fuites dans la presse qui tendent à troubler l'opinion publique, et enfin du décès du président du Guyana, Forbes Burnham, survenu le 6 août 1985.

Il est relancé en mars 1987, à l'occasion de la visite que le nouveau président du Guyana, Desmond Hoyte, fait à Caracas du 24 au 28 mars. Les parties décident d'inviter le Secrétaire général à choisir les bons offices comme moyen de règlement.

86 L'invitation est formulée le 6 avril 1987 lors d'une rencontre des représentants permanents du Venezuela et du Guyana auprès de l'ONU, Reinaldo Pabón et Samuel Insanally, avec le Secrétaire général. Il est alors convenu que le nom de la personne pressentie pour exercer les bons offices sera soumis à l'examen des deux gouvernements pour approbation avant sa nomination.

Les présidents Carlos Andrés Pérez et Desmond Hoyte donnent leur accord à la désignation d'Alister McIntyre comme chargé des bons offices lors d'une rencontre à Tobago le 5 août 1989, et cet accord est annoncé le 8 novembre 1989 lors d'une nouvelle rencontre entre eux, cette fois à Puerto Ordaz. Il se passe encore un certain temps avant que le Secrétaire général ne nomme M. McIntyre à ses nouvelles fonctions. Il aura pour mandat de «définir, de la façon la plus souple et la plus informelle possible, des scénarios en vue d'une solution pratique» à soumettre aux parties.

A une réunion des ministres des affaires étrangères Reinaldo Figueredo et Rasleigh Jackson avec Alister McIntyre tenue le 28 avril 1990 au Siège de l'ONU à New York, il est convenu qu'on utilisera trois niveaux de communication, similaires à ceux qui avaient été en place pendant les années précédentes : *a)* le chargé des bons offices avec les gouvernements ; *b)* le chargé des bons offices avec les facilitateurs et les facilitateurs entre eux ; et *c)* les ministres des affaires étrangères entre eux.

87

X. LA PROCÉDURE DES BONS OFFICES (1989-2014)

Alister McIntyre (1989-1999)

Les «facilitateurs» Emilio Figueredo pour le Venezuela et Barton Scotland pour le Guyana ont tenu quatre réunions (New York, 13 août 1990 ; New York, 29 octobre 1990 ; Londres, 26 janvier 1991 ; et New York, 5 avril 1991) auxquelles le représentant personnel du Secrétaire général, Alister McIntyre, a assisté en qualité de «témoin amical», avec l'idée que, «au fur et à mesure que les pourparlers progresseraient, il pourrait jouer un rôle plus actif et aider à dissiper les doutes sur les aspirations et les objectifs des parties». Le 5 avril 1991, le ministre des affaires étrangères du Venezuela s'entretient également avec le Secrétaire général.

Selon le rapport présenté par le facilitateur vénézuélien, Emilio Figueredo, à son gouvernement, à la première de ces réunions, le 13 août 1990, le Venezuela a suggéré de distinguer, pour des raisons de commodité, trois grandes zones :

1. une zone côtière impliquant des cessions de territoire à définir en faveur du Venezuela, surtout pour lui permettre de se projeter plus loin dans l'Atlantique ;
2. une zone centrale ou zone du Mazaruni, qui serait associée à une coopération en matière énergétique, avec d'éventuelles implications territoriales ;
3. une zone où une solution de type réserve écologique (éventuellement binationale) pourrait être envisagée.

88

Le facilitateur guyanien trouve intéressante cette approche par zone, qu'il serait possible de compléter en lui ajoutant divers modes de coopération.

Les facilitateurs conviennent de respecter le caractère officieux des pourparlers et la discrétion qui les entourent, et de ne pas faire de déclarations publiques.

M. Figueredo a l'impression que le facilitateur guyanien ne souhaite pas accélérer le rythme des pourparlers avant les prochaines élections au Guyana.

A la deuxième réunion, le 29 octobre 1990, l'intention est exprimée de se concentrer sur les aspects du problème relatifs à la géographie, au développement et à la coopération, sans formuler d'observations précises d'ordre territorial, mais plutôt en insistant sur une évaluation générale des paramètres d'intérêt commun et des points de convergence.

Le facilitateur guyanien se montre intéressé par un «scénario» des Vénézuéliens qui envisagerait, entre autres, une solution dans la zone de l'éventuel barrage sur le Mazaruni ; il exclut cependant toute possibilité de créer une réserve écologique dans la zone, au motif que le Guyana a récemment pris un décret portant création d'une vaste zone de cette nature.

Le facilitateur guyanien souligne les difficultés, y compris d'ordre constitutionnel, que suscitera tout arrangement territorial, et il indique que, à son avis, la plus importante contribution que le Guyana pourrait faire en vue de résoudre le différend concerne la zone maritime. Il est d'accord pour un couloir maritime vers l'Atlantique, peut-être accompagné d'un court segment de littoral. Il existe donc une forte résistance à des solutions susceptibles de modifier de façon importante la carte terrestre, ainsi qu'au partage du contrôle des ressources naturelles.

89

Ceci dit, le facilitateur guyanien est disposé à aborder sans idées préconçues toutes les questions et toutes les zones géographiques et à se départir d'une conception purement juridique du différend.

A la troisième réunion, le 26 janvier 1991, le représentant personnel du Secrétaire général, Alistair McIntyre, déclare que, nonobstant le caractère ouvert des pourparlers en cours, il convient de garder à l'esprit le but poursuivi par la procédure des bons offices qui est de parvenir à un accord permettant de régler le différend territorial, associé à un régime de coopération économique.

Le facilitateur guyanien avance qu'il faut rompre avec les formules traditionnelles et en rechercher de nouvelles, et recommande de trouver un *modus vivendi* dans le secteur de la pêche en signe de bonne volonté.

A la quatrième réunion, le 5 avril 1991, le facilitateur vénézuélien relève l'impudence qu'il y a de la part du Guyana à prendre unilatéralement des mesures dans des zones contestées sans consultation ou information préalable du Venezuela. Octroyer des concessions aurifères et pétrolières, créer une zone protégée de près de 400 000 hectares et adopter un décret instituant une zone économique exclusive (*a fortiori* en l'absence de délimitation et alors que la zone côtière est importante pour les négociations) sont autant d'actes pour le moins «inamicaux».

Les facilitateurs conviennent d'en venir au fond de la question et d'essayer de définir en termes généraux les zones d'intérêt du point de vue territorial ainsi que les paramètres de convergence et les sujets d'intérêt commun en vue de les traduire en idées concrètes qui aideraient à envisager des scénarios en vue du règlement du différend.

90

M. Figueredo s'interroge sur le pouvoir dont dispose le Secrétaire général de choisir le moyen de règlement du différend et, après avoir consulté tous les conseillers juridiques internationaux que le Gouvernement vénézuélien a pu mettre à sa disposition, il parvient aux conclusions suivantes :

1. le moyen indiqué par le Secrétaire général doit recevoir l'agrément des parties ;
2. la mission du Secrétaire général est limitée au choix du moyen, qui doit recevoir le consentement des parties ;
3. il existe une obligation de négocier entre les parties.

*

Les facilitateurs n'auront pas d'autres contacts entre le 5 avril 1991 et le 1^{er} septembre 1993. En revanche, plusieurs réunions ont lieu au niveau des ministres des affaires étrangères et des chefs d'Etat, au cours desquelles il est convenu de suspendre la procédure des bons offices jusqu'à la prochaine consultation électorale en Guyana. Celle-ci conduit à l'élection de M. Cheddi Jagan en octobre 1992.

En février 1993, le président Jagan se rend à Caracas et améliore les relations entre les deux pays en resserrant leur coopération dans les zones non contestées, et les deux présidents expriment leur soutien aux bons offices de M. McIntyre.

Le 10 août 1993, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Fernando Ochoa Antich, adresse à son homologue guyanien, Clement Rohee, une note sur l'octroi de concessions pétrolières à la compagnie Mobil au large de la zone revendiquée.

Le 1^{er} septembre 1993, les ministres se réunissent à New York avec le Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, et son représentant personnel, Alistair McIntyre. Il est décidé à l'issue de cette réunion que les pourparlers reprendront au point où ils en étaient restés le 5 avril 1991, et les

91 deux parties réaffirment leur volonté de rechercher un règlement pratique de leur différend conformément aux dispositions de l'accord de Genève.

Dans une note au ministre Ochoa Antich sur cette réunion, le facilitateur Emilio Figueredo met en exergue les éléments suivants :

1. Importance de ratifier le mécanisme de communication à trois niveaux.
2. Rôle d'Alister McIntyre consistant à «recevoir la position officielle des gouvernements, ainsi qu'à transmettre les hypothèses qui peuvent émerger des conversations entre les facilitateurs, et enfin à essayer d'amener les parties à s'entendre sur un règlement pratique du différend».
3. Les premiers ministres «devraient, dans un premier temps, imprimer un élan de caractère procédural au mécanisme des facilitateurs. Dans un deuxième temps, et à condition que des progrès aient été accomplis dans d'autres instances, ... ils interviendront avec l'importante mission de faire accepter l'accord et de le faire ratifier chacun de son côté. Il importe au plus haut point de se rappeler qu'il vaut mieux ne pas poursuivre au niveau officiel le processus de négociation, au risque de le bloquer».
4. Les facilitateurs «devraient être autorisés à agir avec la plus grande souplesse afin de multiplier, sans aucune restriction, les options susceptibles de mener à un règlement pratique du différend».

92 Dans une autre note de M. Figueredo sur la réunion du 1^{er} septembre 1993 avec le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, on peut lire que le Secrétaire général a souligné «la nécessité de faire abstraction de la dimension juridique dans le traitement du problème» ainsi que «l'importance de renforcer le rôle de l'ONU dans la recherche d'une solution négociée, et le fait que la négociation en cours devrait se dérouler en continu».

Le 24 septembre 1993, les ministres des affaires étrangères Ochoa Antich et Clement Rohee s'entretiennent une nouvelle fois à New York avec le Secrétaire général et son représentant personnel.

En octobre 1993, Alister McIntyre se rend à Caracas et à Georgetown.

Le 24 novembre 1993 a lieu à New York, avec la première dame Janet Jagan comme cheffe de la délégation guyanienne, une réunion au cours de laquelle les bons offices sont confirmés. Le reste de la conversation a pour objet le profil que devrait avoir le nouveau facilitateur du Guyana, car Barton Scotland a été limogé la veille.

Le 23 mars 1994, M. MacIntyre reçoit les facilitateurs à New York (le facilitateur guyanien est Harl N. Ramkarran) pour une réunion où sont récapitulées les conversations précédentes et est établi un calendrier. Le Guyana s'efforce de gagner du temps et de retarder la procédure afin de renforcer sa position, de préparer l'opinion publique et de consolider la stabilité économique et politique du pays.

93 En mai 1994, le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Burelli Rivas, reçoit M. McIntyre à Caracas. Le ministre exprime à son visiteur sa préoccupation face à certaines informations publiées dans la presse dénonçant les dommages causés à l'environnement par l'exploitation du bois d'œuvre de la Guayana Esequiba à laquelle se livrent, sans discernement, des sociétés étrangères auxquelles le Gouvernement guyanien a octroyé des concessions. Dans la même veine, l'ambassadeur du Venezuela à Georgetown reçoit ordre d'exprimer sa préoccupation et de faire savoir que le Venezuela est disposé à fournir l'assistance nécessaire pour organiser une exploitation rationnelle de la forêt compatible avec un développement durable des ressources de la Guayana Esequiba.

Une nouvelle réunion des facilitateurs avec M. McIntyre a lieu le 10 juin 1994 et permet d'avancer dans l'examen d'une méthode qui permettrait de travailler sur plusieurs scénarios de négociation d'où pourrait émerger une formule appropriée au règlement pratique du différend conformément à l'accord de Genève.

Le facilitateur vénézuélien, M. Emilio Figueredo, conclut en ces termes le rapport de cette réunion :

«[P]lus de dix ans après que le Secrétaire général de l'ONU eut choisi la procédure des «bons offices» en 1983, le bilan des progrès accomplis dans le volet du processus négocié entre le Venezuela et le Guyana qui est consacré aux questions de fond est plutôt maigre... Plusieurs facteurs ont influencé ce processus, avec notamment les changements de gouvernement tantôt dans un pays et tantôt dans l'autre, et plus récemment la crise institutionnelle qu'a traversée notre voisin... Des progrès significatifs ont pourtant été faits pour ce qui est de définir les aspects procéduraux... On peut dire que la procédure des «bons offices» a fait la preuve de son utilité et que les deux parties ont réaffirmé leur confiance en elle.»

Pendant la deuxième moitié de 1994, les autorités guyaniennes sollicitent une réunion au niveau des chefs d'Etat pour discuter de la «coopération frontalière». Elles jugent cette réunion nécessaire en raison des mesures adoptées sous la présidence de Rafael Caldera pour prévenir le trafic illicite de marchandises, et en particulier du carburant que se procurent les mineurs guyaniens dans le voisinage de la frontière *de facto*. Ces mesures ont en effet provoqué quelques incidents sur le plan local.

94

En novembre 1994, le ministre des affaires étrangères recommande d'augmenter la pression sur les régions proches de la zone visée par la revendication vénézuélienne, compte tenu du niveau de dépendance de la Guayana Esequiba à l'égard du Venezuela, et de différer la rencontre susmentionnée des chefs d'Etat, afin de proposer au Gouvernement guyanien de négocier simultanément, en parallèle et dans une perspective globale, une hypothèse de solution satisfaisante de la question territoriale et un projet de coopération et d'intégration frontalière.

Au début de mars 1995, le ministre des affaires étrangères Burelli Rivas rend visite à son homologue Clement J. Rohee à Georgetown pour lui présenter une proposition qui répond à cette exigence de globalité. Un communiqué de presse du ministère vénézuélien des affaires étrangères daté du 3 mars 1995 annonce que les deux ministres ont examiné les points inscrits à l'ordre du jour de leur rencontre afin d'évaluer la situation et «d'envisager des solutions pratiques aux problèmes communs des deux pays, y compris la procédure des bons offices, ... à la recherche d'un règlement définitif du différend territorial».

M. McIntyre passe les 10 et 11 juillet 1995 à Caracas.

*

Le 1^{er} novembre 1995, Carlos M. Ayala Corao est nommé facilitateur en remplacement d'Emilio Figueredo. Selon le rapport d'activité de M. Ayala Corao pour la période allant de cette date au 24 novembre 1998, le ministre des affaires étrangères Burelli Rivas fait le point de la situation avec lui le 23 novembre 1995 : une proposition de délimitation maritime a été mise sur la table, et il existe une possibilité de récupérer une partie du territoire contesté, tandis que l'autre partie ferait l'objet d'un «bail» qui reste à définir. Quatre jours plus tard, le 27 novembre 1995, M. Ayala Corao est reçu par le président Rafael Caldera, qui lui dit que les progrès accomplis par les pourparlers et la disposition du Guyana à rechercher pour la première fois une solution du différend lui paraissent de bon augure.

95

Les 14 et 15 décembre 1995, une première réunion est organisée à New York entre le chargé des bons offices, Alister McIntyre, et les facilitateurs Carlos Ayala Corao et Harry Ramkarran. Elle a pour objet de clarifier les règles procédurales et méthodologiques des discussions et de passer en revue les questions qui ont été examinées jusque là. Dans ce cadre, la discussion porte notamment sur des paramètres généraux de délimitation maritime favorables au Venezuela, ainsi que sur la possibilité de «rendre» au Venezuela, avec pleine juridiction, un territoire situé au nord de la zone revendiquée et de «donner à bail» au Guyana une autre portion de territoire vénézuélien. Mais M. Ramkarran déclare que la situation politique au Guyana a changé et qu'en conséquence il ne pense pas utile pour le moment d'aller plus avant dans l'examen de ces paramètres.

Les 26 et 27 avril 1996, une deuxième réunion a lieu à New York pour faire le point sur le différend et sur les progrès accomplis. Les participants examinent la possibilité pour le chargé des bons offices de proposer aux parties de discuter d'une éventuelle détermination des zones marines et sous-marines par rapport à la limite de 200 milles marins, sans préjudice de la poursuite de leurs discussions sur la partie continentale du différend territorial.

Les 21 et 23 juin 1996, un nouveau cycle de discussions a lieu à New York. Le facilitateur guyanien fait alors savoir que son gouvernement n'est pas prêt à amorcer un processus de délimitation maritime parce qu'il ne dispose pas des compétences voulues dans ce domaine et pour des raisons de politique intérieure. Il n'en déclare pas moins son soutien résolu et sans réserve au «processus McIntyre». M. Ayala Corao exprime son étonnement devant l'impossibilité invoquée par M. Ramkarran et invite le chargé des bons offices à intervenir directement auprès des deux gouvernements.

96

Les 26 et 27 août 1996, le chargé des bons offices s'entretient à Caracas avec le président Caldera, le ministre des affaires étrangères Burelli et le facilitateur Ayala Corao. Avant de rencontrer le président, M. McIntyre déclare qu'«il ne s'agit pas de négociations mais de discussions. L'important, c'est que les deux gouvernements ont de bonnes relations en ce moment et qu'ils sont disposés à discuter de leurs divergences dans le cadre de l'ONU.»

M. McIntyre se rend ensuite à Georgetown, les 2 et 3 septembre 1996, et affirme que les deux parties coopèrent et semblent satisfaites de la façon dont la procédure des bons offices évolue. Le Guyana a adopté une loi relative à la protection de l'environnement qui porte création d'un organisme de protection de l'environnement. Le ministre guyanien des affaires étrangères affirme à nouveau que son pays souhaite collaborer avec le Venezuela dans le secteur de la pêche, en particulier pour mettre fin aux incidents. Il existe entre les deux pays un dialogue qui a pour objet de clarifier le principe de «globalité» comme base de la coopération entre eux.

Dans une lettre du 13 septembre 1996, le ministre guyanien des affaires étrangères Clement J. Rohee informe son homologue Burelli Rivas du bon déroulement de la visite du chargé des bons offices, évoque leur prochaine rencontre à New York et dit que les deux ministres devraient saisir cette occasion de réaffirmer leur adhésion et leur soutien au «processus McIntyre».

97

Le 4 octobre 1996, le sous-secrétaire général aux affaires politiques, Álvaro de Soto, reçoit à New York le chargé des bons offices, les ministres des affaires étrangères et les facilitateurs des parties. Dans une atmosphère très cordiale, M. de Soto invite les parties à entamer leurs discussions sur la délimitation maritime. Le ministre guyanien répond que pour ce faire, un accord politique préalable est indispensable, et qu'en outre le Guyana ne dispose pas des compétences nécessaires et n'a aucune expérience dans ce domaine. Le ministre vénézuélien répond que la délimitation maritime est en soi une composante normale des relations entre Etats côtiers et rappelle que le consensus politique intervenu entre le Venezuela et le Guyana prévoit que l'on travaillera sur des hypothèses concrètes et non abstraites. M. de Soto presse la délégation guyanienne de se déclarer disposée à entamer des discussions sur la question et indique que l'ONU mettra des spécialistes du droit de la mer à la disposition des parties. La délégation guyanienne accepte en définitive d'étudier la question dans le cadre de conversations officieuses entre les facilitateurs. Comme suite à cette

réunion, M. McIntyre s'entretient avec les facilitateurs pour convenir de la méthode à retenir dans l'examen des paramètres de la future délimitation maritime.

Les 14 et 15 décembre 1996, le chargé des bons offices reçoit les facilitateurs à New York. M. Ayala Corao fait un bref exposé sur les conventions de délimitation maritime signées par le Venezuela, et en particulier sur sa convention avec Trinité-et-Tobago. M. Ramkarran dit que le Guyana n'a signé aucune convention dans ce domaine, mais qu'il présentera à la prochaine réunion la loi guyanienne relative aux frontières maritimes.

Le 19 avril 1997, le chargé des bons offices reçoit à nouveau les facilitateurs à New York. Le facilitateur guyanien présente la loi relative aux frontières maritimes de son pays, ainsi que quelques décrets présidentiels y afférents. Il est donné à entendre qu'à la prochaine réunion, l'insistance sera mise sur la possibilité de lancer une délimitation maritime par rapport à la ligne de 350 milles marins. Le Venezuela se dit une fois de plus préoccupé par l'exploitation sauvage des ressources naturelles de la Guayana Esequiba. Son facilitateur suggère que le Guyana pourrait communiquer régulièrement aux autorités vénézuéliennes des informations sur l'exploitation des ressources naturelles et son impact sur l'environnement. Le Venezuela propose un accord relatif à la coopération.

98

Le 24 mai 1997, le chargé des bons offices et les facilitateurs se réunissent encore à New York. Le facilitateur guyanien annonce que son pays accepte de négocier un accord sur les questions environnementales dans le cadre des bons offices de M. McIntyre. Celui-ci dit qu'il a l'intention d'officialiser ce projet au cours de sa prochaine mission à Caracas et Georgetown, dont il est convenu qu'elle aura lieu à la mi-juillet.

Le 14 juillet 1997, M. McIntyre est reçu par le président Caldera et le ministre des affaires étrangères Burelli Rivas. Ce dernier exprime le souhait de voir des progrès du côté des accords sur l'environnement et de la délimitation maritime. M. McIntyre se rend ensuite à Georgetown, du 20 au 23 juillet 1997. L'ambassadeur du Venezuela dans cette capitale, Hector Azócar, rend compte à ses autorités de cette visite dans une dépêche du 23 juillet, où il écrit que M. McIntyre lui a dit avoir trouvé une atmosphère très favorable tant à Caracas qu'à Georgetown. La proposition de coopération environnementale renforcée a été favorablement accueillie par le président Sam Hinds, et encore plus par le ministre des affaires étrangères Clement J. Rohee, mais l'un et l'autre se sont montrés plus méfiants à l'égard de la délimitation maritime, «parce que nous devons d'abord savoir quel objectif est visé dans ce cadre».

En conclusion de ce cycle de réunions, le Secrétaire général et son représentant personnel rencontrent à New York, le 26 juillet 1997, les ministres des affaires étrangères, les représentants permanents et les facilitateurs. Le même jour, M. McIntyre a des entretiens séparés avec les facilitateurs.

*

99

Les réunions sont ensuite suspendues jusqu'au mois de mars 1998 en raison des élections au Guyana. Les 20 et 21 mars 1998, le chargé des bons offices accueille à nouveau les facilitateurs à New York. Le facilitateur guyanien souligne la délicate situation politique dans laquelle se trouve son pays et réaffirme la décision du nouveau gouvernement de la présidente Janet Jagan d'accepter la proposition de conclure un accord environnemental dans le cadre du «processus McIntyre».

En juillet 1998, la présidente Janet Jagan fait une visite officielle à Caracas, à l'issue de laquelle est publié un communiqué conjoint dans lequel on peut lire :

«[L]es présidents ont évalué les progrès accomplis dans le processus qui doit mener à une solution mutuellement satisfaisante du différend territorial existant entre

le Venezuela et le Guyana et ont réaffirmé leur ferme volonté de régler celui-ci pacifiquement. Dans ce contexte, ils ont exprimé leur satisfaction à l'égard des efforts déployés par Sir Alister McIntyre ... et confirmé leur décision de continuer à soutenir le Processus McIntyre en vue de parvenir à un règlement définitif, tel que prévu par l'accord de Genève de 1966». (Souligné dans l'original.)

A cette occasion, les présidents décident que les questions figurant dans le programme commun des deux pays seront traitées dans un cadre élargi et global, avec la création d'une commission bilatérale de haut niveau présidée par leurs ministres des affaires étrangères et d'une série de sous-commissions consacrées aux questions politiques, à l'environnement, aux échanges culturels, à l'intégration économique et consulaire, à la culture, à la santé, à l'agriculture, à l'industrie alimentaire et aux transports.

Le 24 octobre 1998, le chargé des bons offices accueille les deux facilitateurs à New York. Le facilitateur guyanien déclare que la nouvelle de l'accord de coopération environnementale annoncée dans le communiqué conjoint des présidents Caldera et Janet Jagan a suscité un tollé dans la presse et l'opposition guyanienne, au point de forcer son gouvernement à différer toute élaboration de cet accord. Celle-ci, si elle relève du «processus McIntyre», doit se faire sous le régime des accords multilatéraux. Le facilitateur vénézuélien répond fermement que c'est l'accord de Genève qui devra servir de cadre à l'accord de coopération environnementale, qui doit être un premier pas sur le chemin devant mener à un règlement du différend.

100

*

Le Venezuela entrant à ce moment en période électorale, les réunions sont suspendues. Le 30 décembre 1998, cependant, le ministre guyanien des affaires étrangères, Clement J. Rohee, déclare, lors d'une conférence de presse, qu'il serait politiquement malavisé de renoncer au «processus McIntyre» et que le Gouvernement guyanien préfère éviter de négocier directement avec le Venezuela.

Le 2 février 1999, Hugo Chávez Frías devient président du Venezuela, ce qui crée l'occasion d'une rencontre avec la présidente Janet Jagan du Guyana, invitée à la cérémonie d'investiture. Il résulte de cette rencontre que, le 30 mars 1999, un comité présidé par le ministre des affaires étrangères, José Vicente Rangel, se rend en visite officielle à Georgetown pour y signer le mandat de la commission bilatérale de haut niveau.

Quinze jours plus tôt, le 15 mars 1999, le ministre vénézuélien des affaires étrangères a reçu le chargé des bons offices à Caracas. A cette occasion, il s'entretient avec M. McIntyre de la réunion d'avril au cours de laquelle les facilitateurs devront établir un programme de travail sur des projets concrets, notamment l'environnement et la délimitation maritime. José Vicente Rangel déclare que ses relations avec le Guyana sont excellentes et qu'elles visent à renforcer la coopération, notamment en matière culturelle et économique. Pour le ministre, la solution du différend doit être «raisonnable, juste et équitable».

Le 15 juin 1999, M. Ayala Corao adresse au ministre une lettre dans laquelle il exprime le souhait de continuer à exercer ses fonctions de facilitateur du Venezuela et rappelle les principales caractéristiques de sa fonction, à savoir d'être un

101

1. agent personnel et officieux du ministre des affaires étrangères (et du président) ;
2. n'agissant que sur instructions expresses du ministre des affaires étrangères ;
3. et observant une réserve essentielle dans l'accomplissement de sa mission.

Dans l'une des annexes jointes à sa lettre — annexe A —, M. Ayala Corao a rédigé quelques *considérations sur la procédure des bons offices dans le contexte de l'accord de Genève*. Il y rappelle que le Secrétaire général a choisi les bons offices et qu'il les exerce par l'intermédiaire de son représentant personnel. C'était la formule la plus proche de ce qu'avait proposé le Venezuela et la plus éloignée de ce que souhaitait le Guyana.

Dans une note infrapaginale de cette annexe, M. Ayala Corao note que

«la position adoptée par le Gouvernement vénézuélien veut que le Secrétaire général n'ait compétence que pour indiquer de façon générale le moyen de règlement, tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de ce moyen devant être convenu entre les parties».

Le 9 septembre 1999, le ministre Vicente Rangel adresse au chargé des bons offices, Alistair McIntyre, une lettre au sujet de l'octroi par le Guyana de concessions pétrolières offshore aux sociétés Century GY et Exxon (octroi qui avait d'abord fait l'objet d'une note du ministre vénézuélien à son homologue guyanien Clement J. Rohee en date du 13 juillet 1999).

Dans sa lettre au chargé des bons offices, le ministre observe que

«toutes les questions de délimitation des zones marines et sous-marines revêtent une importance considérable dans la recherche d'une solution au différend pendant entre le Guyana et le Venezuela», et il rappelle qu'aux termes de l'accord de Genève ce différend devait être «résolu à l'amiable, d'une manière acceptable pour les deux parties» et que celles-ci devaient «rechercher des solutions satisfaisantes pour le règlement pratique du différend».

Dans la même lettre, le ministre souligne

«le droit qu'a le Venezuela, indépendamment du différend pendant et de son règlement, d'étendre sa souveraineté ou sa juridiction à la mer territoriale, à la zone économique exclusive et au plateau continental ... correspondant à la projection de la côte de Delta Amacuro entre les caps Punta Araguapiche et Punta Playa».

Il ajoute pour être plus clair que ce sont précisément ces zones qui ont été délimitées entre le Venezuela et Trinité-et-Tobago, «et non celles correspondant à la projection de la côte de la zone revendiquée».

Et il continue comme suit :

«Au mépris des obligations les plus essentielles imposées par l'accord de Genève et le droit international, le Gouvernement guyanien a accordé unilatéralement aux sociétés CENTURY GY et EXXON des concessions d'exploration d'hydrocarbures qui, loin de se limiter aux zones sous-marines correspondant à la zone revendiquée ... couvrent des espaces ... qui constituent la projection maritime de la côte de Delta Amacuro entre les caps Punta Araguapiche et Punta Playa...», avec «ces circonstances aggravantes que le Gouvernement guyanien a fait fi de la protestation élevée par le Venezuela en août 1993 dans un cas similaire de concessions d'hydrocarbures offshore à MOBIL. Le Gouvernement guyanien n'a pas davantage tenu compte des nombreuses déclarations faites par le Gouvernement vénézuélien précédent dans le cadre des bons offices.»

Et le ministre de conclure par ces mots :

«On ne peut qu'être surpris qu'un acte de cette nature ait été commis à un moment où les relations bilatérales se renforçaient ... en particulier grâce à la création et à l'inauguration, le 30 mars 1999, de la commission bilatérale de haut niveau à l'occasion de la visite officielle du ministre vénézuélien des affaires étrangères à Georgetown. De plus, la signature par la présidente du Guyana à l'époque des documents accordant ces concessions à EXXON a eu lieu quelques jours à peine avant la date arrêtée par les deux gouvernements pour la réunion du groupe technique sur les ressources marines, qui a été créé précisément pour prévenir et résoudre les incidents de pêche qui ont pu se produire.»

Le 20 septembre 1999, M. Alister McIntyre démissionne de ses fonctions de représentant personnel du Secrétaire général.

Oliver Jackman (1999-2007)

Oliver Jackman est nommé représentant personnel du Secrétaire général le 1^{er} novembre 1999. Le nouveau chargé des bons offices se rend à Caracas et Georgetown au début du mois de mars 2000.

104

Le président Hugo Chávez confirme son appui aux bons offices, mais exprime en même temps sa vigoureuse opposition à l'installation d'une base aérospatiale dans l'Essequibo. Cela n'empêcha pas le Guyana de signer, le 19 mai 2000, un accord avec la société des Etats-Unis Beal Aerospace Technologies pour la construction d'une base de lancement de satellites dans le nord-ouest de l'Essequibo. Le Venezuela proteste auprès du Guyana. Le 3 juillet 2000, le président Chávez déclare : «Le Venezuela ne permettra pas qu'une base de lancement de fusées soit installée sur ce territoire, qui est vénézuélien.»

Le président Chávez prévient qu'il constate un changement d'attitude de la part du Guyana, qui devient agressif. Il considère, à la mi-août 2000, que les déclarations du ministre des affaires étrangères, Clement J. Rohee, sont déplacées :

«Le Venezuela veut que la question soit traitée dans le cadre de l'accord de Genève. Si nous ne reconnaissons pas qu'il y a un problème, où irons-nous chercher la volonté de le régler ?», demande-t-il le 17 août 2000. «S'il était vrai que les frontières sont déjà fixées, comme le prétend le ministre guyanien des affaires étrangères, l'accord de Genève n'existerait même pas et il n'y aurait pas de visites de M. Jackman.»

La procédure des bons offices reste paralysée pendant trois ans, jusqu'au 30 avril 2003, quant les facilitateurs vénézuélien (Luis Herrera Marciano depuis le 25 février 2002) et guyanien (Ralph Ramkarran) se rencontrent à Georgetown pour préparer leur réunion avec le chargé des bons offices, Oliver Jackman, prévue pour le 23 mai 2003 à La Barbade. M. Jackman leur ayant fait savoir que son rôle se limite à «faciliter la négociation entre les deux gouvernements», M. Ramkarran informe M. Herrera que cette clarification a pour origine une démarche du ministre guyanien des affaires étrangères auprès du Secrétaire général de l'ONU.

Conformément à ce qui a été convenu préalablement à la réunion, M. Ramkarran affirme et M. Herrera confirme que :

1. le Venezuela et le Guyana ont tous les deux connu récemment des situations intérieures difficiles qui ont mobilisé l'attention de leurs gouvernements ;

- 105**
2. s'en est suivi un arrêt virtuel de la procédure des bons offices depuis 2000, sans qu'il y ait lieu d'y voir un manque d'intérêt de la part des parties ;
 3. les deux pays ont imprimé un nouvel élan à leurs relations bilatérales ;
 4. les deux pays sont d'accord pour attribuer un degré élevé de priorité à la prompte réactivation de la procédure des bons offices ;
 5. dans un premier temps, il serait préférable que cette procédure se concentre sur les mesures de coopération afin de créer une atmosphère de confiance renouvelée ;
 6. les deux gouvernements jugent très important de poursuivre cette procédure qui leur offre la possibilité d'entretenir un dialogue constructif sous les auspices de l'accord de Genève et sans le formalisme et les contraintes des contacts diplomatiques ;
 7. les deux gouvernements ont une confiance sans réserve en l'ambassadeur Oliver Jackman en sa qualité de chargé des bons offices.

La réunion se termine par un accord sur les prochaines étapes :

1. une réunion entre le chargé des bons offices, M. Jackman, et les ministres des affaires étrangères à Santiago du Chili à l'occasion de l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains les 7 et 8 juin 2003 ;
2. des missions de M. Jackman à Caracas et Georgetown en juillet 2003 ;
3. un entretien des ministres des affaires étrangères avec le Secrétaire général de l'ONU et M. Jackman, en présence des facilitateurs, à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2003.

Cette réunion a donc pour résultat de relancer la procédure des bons offices, mais n'a permis aucune discussion sur le fond.

- 106**
- Le 8 juin 2003, comme prévu, M. Jackman a un entretien à Santiago du Chili avec le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Roy Chaderton. Malheureusement, il ne peut en faire autant avec le ministre guyanien des affaires étrangères, Samuel Insanally, qui n'a pas pu se rendre à Santiago pour des raisons de santé. Le ministre vénézuélien évoque sa récente visite officielle à Georgetown et les résultats positifs de ses entretiens avec le président et son homologue guyanien.

Le chargé des bons offices, relançant une initiative qui remonte à la dernière réunion, en 2000, demande aux facilitateurs de lui présenter un document qui résumerait leurs vues sur la façon dont la procédure des bons offices devrait être conduite. Les facilitateurs acceptent de préparer un texte commun d'une demi-page. Dans ce texte rédigé par M. Ramkarran et accepté par M. Herrera le 11 juillet 2003 avec des corrections mineures, on peut lire :

«2. La procédure des bons offices est placée sous la direction des parties ; en même temps, celles-ci reconnaissent que le chargé des bons offices a pour mandat de les aider à résoudre problèmes, divergences, différends et désaccords. 3. Les deux parties déclarent qu'elles continuent d'avoir confiance en la procédure, de lui apporter leur soutien, et de considérer qu'elle joue un rôle important en facilitant la préparation des discussions et leur déroulement. 4. Le chargé des bons offices aide à organiser les réunions des parties, représentées par leurs facilitateurs, dans les lieux et avec la périodicité qu'elles décident et dont elles conviennent avec lui. L'ordre du jour des réunions doit recevoir l'accord des parties. Le chargé des bons offices peut cependant offrir des conseils et formuler des suggestions et des recommandations à cet égard. 5. Le chargé des bons offices préside les réunions auxquelles il participe. Il veille à ce

107

que les discussions soient claires et ne s'écartent pas de leur sujet. Il offre son avis sur les questions qui peuvent surgir et qui bénéficieraient de sa contribution ou de celle du Secrétaire général. Il résume les discussions et établit un relevé des conclusions et, si nécessaire, des tâches à accomplir avant la réunion suivante. 6. Le chargé des bons offices reste en contact avec les gouvernements et les informe officiellement du déroulement des discussions. 7. Il détermine, en consultation avec le Secrétaire général, la forme de ses relations, son degré d'engagement et, le cas échéant, le contenu de ses rapports. 8. Il incarne la volonté des deux parties de résoudre leur différend pacifiquement et à l'amiable. 9. Il s'efforce d'organiser sur une base annuelle des réunions entre les ministres des affaires étrangères et le Secrétaire général de l'ONU, auxquelles il peut envisager d'assister. Ces réunions servent à examiner les progrès accomplis et à renouveler l'adhésion des parties à la procédure des bons offices. 10. A cette fin, le chargé des bons offices envisage de se rendre à Caracas et Georgetown chaque année avant l'ouverture de la session de l'Assemblée générale, en particulier si une réunion entre les ministres des affaires étrangères et le Secrétaire général est programmée à New York.»

Le 27 septembre 2003, les ministres des affaires étrangères du Venezuela et du Guyana, Roy Chaderton et Samuel Insanally, se réunissent avec le Secrétaire général Kofi Annan, le chargé des bons offices Oliver Jackman et les facilitateurs Luis Herrera Marcano et Ralph Ramkarran. C'est la première réunion de haut niveau depuis 1999. Elle a pour objectif de relancer la procédure des bons offices, en s'appuyant sur l'amélioration récente de la coopération entre les deux pays dans les domaines de la santé et du commerce et en ce qui concerne les zones de pêche, amélioration qui a aidé à créer une atmosphère de confiance. Dans une déclaration à la presse, M. Jackman rappelle que la procédure des bons offices dépend des gouvernements et non de l'ONU.

En décembre 2003, le Gouvernement vénézuélien nomme un nouveau facilitateur en la personne d'Hector Azócar, qui a été ambassadeur du Venezuela au Guyana de 1997 à 2000.

108

Les 19 et 20 février 2004, le président Hugo Chávez fait une visite officielle en République coopérative du Guyana, présidée alors par Bharrat Jagdeo. Il propose de donner aux mécanismes d'intégration et d'échange la priorité sur les différends territoriaux, toujours dans le cadre de l'accord de Genève. Le nouveau facilitateur vénézuélien, Hector Azócar, profite de l'occasion pour contacter son homologue guyanien, Ralph Ramkarran.

Le communiqué conjoint publié à l'issue de la visite souligne l'esprit de cordialité qui a imprégné le dialogue entre les parties, réaffirme leur adhésion à la procédure des bons offices et salue le travail effectué par M. Jackman dans la recherche d'un règlement pacifique et pratique du différend conformément à l'accord de Genève de 1966. En témoignage de solidarité, le président Chávez accepte d'annuler la dette du Guyana auprès du Venezuela. Un an et demi plus tard, le 6 septembre 2005, le Guyana adhère à l'accord de coopération énergétique Petrocaribe.

Le 21 mai 2004, les facilitateurs vénézuélien et guyanien rencontrent le chargé des bons offices à La Barbade. M. Ramkarran réaffirme l'adhésion du Guyana à la procédure des bons offices et rappelle la visite du président Chávez dans son pays. Selon lui, il faut multiplier les rencontres avec le chargé des bons offices et renforcer la participation de l'ONU. Les facilitateurs devraient se rencontrer préalablement, pour clarifier ou définir entre eux les questions justifiant une intervention du chargé des bons offices.

M. Jackman explique que le Secrétaire général participe à la procédure sur la base de l'accord de Genève, que son propre rôle de chargé des bons offices consiste à offrir des conseils et à faciliter les propositions des gouvernements, et que «la conception que les pays concernés ont de l'accord [de Genève] lui serait très utile, en particulier en ce qui concerne son article IV».

109

Toujours selon M. Jackman, le Secrétaire général n'est pas habilité à diriger la procédure des bons offices ; c'est aux gouvernements qu'il appartient de donner des lignes directrices et de suggérer la voie à suivre. Les réunions ne doivent pas se limiter à des échanges de politesses et d'amabilités.

A cette même réunion, le facilitateur vénézuélien dresse un vaste tableau des problèmes auxquels son gouvernement a été confronté depuis décembre 2001, sans que sa volonté de continuer à renforcer les relations avec le Guyana en soit diminuée en rien. Les déclarations que le président Chávez a faites lors de sa visite au Guyana sont conformes à la conviction du facilitateur selon laquelle les deux gouvernements devraient se consulter chaque fois que des projets sensibles sont en jeu, et que le Venezuela ne devrait jamais s'écarter de l'esprit et de la teneur de l'accord de Genève, qui dispose qu'aucun acte exécuté sur le territoire contesté ne saurait entraîner une extinction ou une diminution des droits revendiqués par l'une ou l'autre des parties. Les déclarations du président Chávez doivent s'interpréter dans le contexte d'un projet d'approfondissement de l'intégration de l'Amérique latine.

Toujours selon Hector Azócar :

«Le chargé des bons offices donnait l'impression qu'il désirait amener les gouvernements à aborder les questions de fond et qu'il souhaitait obtenir une réponse à la proposition du Secrétaire général d'établir une feuille de route. L'insistance avec laquelle il a cherché à savoir quels effets les déclarations du président Chávez auraient sur les prochaines étapes était sensible avant même la réunion des facilitateurs eux-mêmes.»

Ban Ki-moon succède à Kofi Annan comme Secrétaire général des Nations Unies le 1^{er} janvier 2007. Oliver Jackman décède le 24 janvier de la même année.

110

Norman Girvan (2009-2014)

En février 2007, le Venezuela adresse au Secrétaire général une note dans laquelle il dit souhaiter que la procédure des bons offices se poursuive et le prie de nommer un nouveau chargé des bons offices.

Depuis quelques mois en effet, et malgré les excellentes relations entre le Venezuela et le Guyana sous les présidences de Hugo Chávez et Bharrat Jagdeo, les incidents se multiplient, et notamment les immobilisations de navires de pêche et de leurs équipages par les autorités guyaniennes, ou les interventions du Venezuela le long de la frontière *de facto* pour réprimer la contrebande de carburant et les activités minières illégales ou pour protéger les rivières et l'environnement. Ces incidents entraînent des échanges de notes diplomatiques, rédigées toutefois en des termes mesurés pour éviter de provoquer leur destinataire. C'est dans ce contexte que, par note du 10 décembre 2007, le Venezuela propose de tenir une réunion de haut niveau pour préparer une rencontre avec le Secrétaire général et promouvoir la procédure des bons offices, en faisant valoir que celle-ci peut servir non seulement à rechercher des solutions satisfaisantes pour un arrangement pratique, mais encore à mettre en place des canaux de communication rapides et souples pour éviter des incidents qui menacent de compromettre les excellentes relations entre les deux pays.

Il faut attendre près de trois ans pour que Norman Girvan soit enfin nommé chargé des bons offices, le 9 octobre 2009. On est alors à l'apogée de la politique de coopération, de solidarité et d'intégration défendue par le président Chávez, qui accueille le président Bharrat Jagdeo à Caracas les 20 et 21 juillet 2010. Il s'agit d'éviter que le différend territorial n'assombrisse cette atmosphère de coopération.

111

Cependant, certaines initiatives du Guyana comme la demande de reconnaissance d'un plateau continental au-delà de 200 milles marins qu'il dépose le 6 septembre 2011 à la commission des limites du plateau continental ou encore les permis d'exploration pétrolière qu'il accorde non

seulement dans les zones maritimes correspondant à la projection de la côte de l'Essequibo, mais jusque dans l'embouchure de l'Orénoque, provoquent des incidents compromettant la procédure des bons offices.

C'est pourquoi, à l'issue d'une réunion qu'ils tiennent à Port of Spain le 30 septembre 2011, les ministres vénézuélien et guyanien des affaires étrangères Nicolás Maduro et Carolyn Rodrigues-Birkett signent une déclaration conjointe dans laquelle ils :

- 1) confirment le droit qu'a le Venezuela de donner à la commission des limites du plateau continental son avis sur la demande du Guyana, ainsi que leur accord pour que les facilitateurs des deux Etats en discutent et informent leurs gouvernements de la teneur de leurs discussions ;
- 2) reconnaissent que la délimitation des frontières maritimes est une question pendante qui appelle des négociations ;
- 3) reconnaissent que «le différend au sujet de la sentence arbitrale de 1899 relative à la frontière entre le Guyana et le Venezuela est encore pendant» et qu'il «est un héritage du colonialisme», et réaffirment leur «adhésion à l'accord de Genève et à la procédure des bons offices» ;
- 4) notent qu'ils informeront le représentant personnel du Secrétaire général de la teneur de leurs entretiens ; et
- 5) se félicitent des excellentes relations que nourrissent les deux Etats et réaffirment leur volonté de les maintenir à ce niveau.

112

Dans une communication datée du 9 mars 2012, le ministre des affaires étrangères Nicolás Maduro informe le Secrétaire général de l'ONU que le Venezuela formule une objection à la demande soumise par le Guyana à la commission des limites du plateau continental. En effet, le plateau continental auquel prétend le Guyana constitue la projection d'une côte qui fait partie de la zone revendiquée par le Venezuela, lequel a donc des droits sur lui en vertu du droit international coutumier. Le Venezuela, écrit encore le ministre dans sa note, est cependant conscient des avantages qui pourraient être tirés d'un dialogue constructif mené dans le cadre de la procédure des bons offices à la recherche d'une solution pratique au différend territorial. Le ministre Nicolás Maduro adresse le même jour à son homologue guyanien une communication couchée dans des termes similaires.

Le 14 mars 2012, le Guyana répond en ces termes à la communication du ministre vénézuélien des affaires étrangères :

«Mon gouvernement considère que le champ d'application de l'accord de Genève du 17 février 1966 est clair et circonscrit. Les questions maritimes ne figurent pas dans la liste des questions mentionnées dans cet accord ; elles n'entrent pas dans le mandat de la commission mixte ; et elles ne peuvent par conséquent pas entrer dans le mandat de la procédure des bons offices.»

Le Guyana nie que le différend soit de nature territoriale et affirme avec insistance que l'accord de Genève a pour but de trancher la question de la validité ou de la nullité de la sentence arbitrale de 1899. Selon lui, la délimitation maritime doit certes faire l'objet de négociations entre les parties, mais pas dans le cadre de la procédure des bons offices.

A son tour, le 4 avril 2012, la ministre guyanienne des affaires étrangères, Carolyn Rodrigues-Birkett, adresse une longue lettre au Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, avec copie au ministre vénézuélien des affaires étrangères. Elle demande au Secrétaire général de ne pas tenir compte de l'objection formulée par le Venezuela à l'examen de la

demande du Guyana, nie l'existence d'un différend territorial et affirme que l'objet de l'accord de Genève est limité au différend sur la validité ou la nullité de la sentence de 1899.

113 Dans ce contexte tendu, M. Girvan imagine d'ajouter à ses outils de chargé des bons offices la formule des «ateliers techniques». Plutôt que de rester fixé sur le différend frontalier en attendant que les parties adoptent une position, il veut essayer, par ces ateliers, de clarifier des concepts et des questions utiles pour le règlement de conflits multidimensionnels et qui pourraient faire l'objet de discussions futures intéressant le différend en cause. Grâce à ces ateliers, les autorités et les équipes des parties pourraient apprendre à se connaître et à se faire mutuellement confiance, en appliquant la «règle de Chatham House».

Le premier de ces ateliers a lieu le 15 mai 2012 à New York. Une demi-douzaine de personnes y participent pour chacune des parties. Les délégations sont dirigées par les facilitateurs, MM. Chaderton et Ramkarran.

Le deuxième atelier a lieu le 17 mai 2013 à Port of Spain. Y participent, dans une atmosphère très positive, le chargé des bons offices, qui en assure la coordination, MM. Chaderton et Ramkarran en leur qualité de facilitateurs, et les délégations des deux pays, à raison de dix membres pour chaque partie. «Nous avons fait des progrès et nous continuerons d'en faire», déclare le facilitateur guyanien, M. Ramkarran. «Il est important de continuer à faire avancer ce processus, quitte à le faire à petits pas plutôt qu'à grandes enjambées», conclut M. Girvan.

114 Après le décès du président Chávez survenu le 5 mars 2013, Nicolás Maduro fait sa première visite officielle au Guyana en qualité de président de la République bolivarienne les 30 et 31 août 2013. C'est l'occasion pour la commission bilatérale de haut niveau (COBAN) de tenir sa cinquième réunion, et des dispositions sont prises pour inaugurer le comité chargé des activités de prévention, d'enquête et de résolution pacifique des incidents de pêche. Ce comité a été créé en vertu d'un mémorandum d'accord signé le 21 juillet 2010 par les ministres des affaires étrangères à l'occasion de la visite officielle à Caracas du président guyanien, M. Jagdeo. La déclaration conjointe du 31 août 2013 signée par les présidents Nicolás Maduro et Donald Ramotar annonce qu'un nouvel élan a été imprimé à la procédure des bons offices et que le renouvellement du mandat de son responsable, Norman Givan, a été sollicité.

Le 10 octobre 2013, un bâtiment de la marine vénézuélienne, le *Yekuana*, arraisonne un navire battant pavillon panaméen, le *Teknik Perdana*, qui a été affrété par la société Anadarko des Etats-Unis pour mener des activités d'exploration pétrolière avec un permis guyanien sur le plateau continental au large de la côte de l'Essequibo. Dans une note du 11 octobre 2013, le Guyana élève une protestation contre cet arraisonnement, mais n'exclut pas que ce soit par erreur que la marine vénézuélienne a situé le navire dans les eaux vénézuéliennes. Quand, ayant pris connaissance de la note vénézuélienne du 15 octobre 2013, le Guyana apprend qu'il ne s'agissait pas d'une erreur, il qualifie d'agression l'arraisonnement du navire par le Venezuela et dit regretter que cet incident se soit produit à un moment où les relations bilatérales n'ont jamais été aussi bonnes (note DG-7/10/2013).

Les ministres des affaires étrangères Elías Jaua et Carolyn Rodrigues-Birkett se rencontrent à Port of Spain le 17 octobre 2013. Dans une déclaration conjointe, ils reconnaissent l'importance d'aborder enfin la question de la délimitation des espaces maritimes pour éviter de nouveaux incidents et conviennent d'étudier à cette fin les solutions que le droit international met à leur disposition.

115 Le même jour, le ministre vénézuélien Elías Jaua s'entretient avec Norman Girvan à Port of Spain. Suite à cet entretien, le chargé des bons offices adresse au ministre, le 29 octobre 2013, une lettre à laquelle est joint un projet détaillé de plan de travail. M. Girvan y informe le ministre que le Secrétaire général a l'intention de procéder, pendant l'été 2014, à un examen des progrès accomplis, et pourrait envisager d'autres moyens de régler le différend.

«Cependant», écrit M. Girvan dans sa lettre, «[j]e suis convaincu que la procédure actuelle des bons offices offre plus de latitude aux deux Etats que n'importe quelle autre formule et qu'il sera possible d'accomplir des progrès importants vers le règlement du différend frontalier.»

Et il conclut en ces termes : «L'ONU reste déterminée à aider les parties dans leur recherche d'une résolution mutuellement satisfaisante de leur différend frontalier.»

*

116

**XI. LA PROPOSITION DE PLAN DE TRAVAIL : PROCÉDURE DES BONS OFFICES
DANS LE CADRE DU DIFFÉREND FRONTALIER ENTRE
LE GUYANA ET LE VENEZUELA (2013)**

Le plan de travail est proposé en vue de faciliter la discussion entre les parties, étant entendu :

- que les deux parties sont disposées à envisager des options concrètes en vue de résoudre le différend frontalier ;
- que toute discussion ou suggestion sera sans préjudice de la position juridique des deux Etats ;
- que rien ne sera tenu pour convenu avant d’être inclus dans un accord signé et formalisé.

Plan de travail

117

- De la mi-novembre à la mi-décembre : réunion de deux jours à Port of Spain (Trinité-et-Tobago), avec la participation des délégations des deux Etats. A cette occasion, les questions suivantes seront examinées et discutées, sans autres obligations : 1) possibilités de coopération et de développement économique ; 2) mécanisme de délimitation maritime ; 3) possibilités de dialogue binational (en tant que processus complémentaire visant à promouvoir les échanges entre les sociétés civiles des deux pays) ; 4) autres moyens de règlement possibles.
- Janvier : visites du représentant personnel du Secrétaire général de l’ONU dans les deux capitales. Les ministres des affaires étrangères se verront remettre un rapport sur la réunion de travail, qui pourra inclure des propositions relatives à de possibles suites concrètes à donner, telles que la tenue de réunions de travail supplémentaires visant à mettre au point une série de scénarios particuliers afin de régler le différend frontalier, ou encore l’organisation d’un dialogue national.
- Février : à titre de suivi, démarches en vue d’obtenir les vues des deux parties et de convenir d’un calendrier aux fins de développer et de mettre en œuvre toute suggestion qui aura été retenue. Pourront également être prévues une série de réunions de travail de haut niveau afin d’étudier plus en détail les différentes options.
- Mi-2014 : le représentant personnel, en collaboration étroite avec les deux parties et le Secrétaire général de l’ONU, cherchera à déterminer où en est la procédure des bons offices, dans l’idée de formuler des recommandations sur la marche à suivre : poursuivre la procédure, par exemple, ou envisager d’autres moyens de régler le différend, ainsi que prévu par l’accord de Genève de 1966.

Le représentant personnel sera régulièrement en contact avec les facilitateurs pour mettre en œuvre le plan de travail et faire le point sur la situation.

118

**XII. LES FAITS AYANT CONDUIT À L'ADOPTION DU COMMUNIQUÉ DU SECRÉTAIRE
GÉNÉRAL DE L'ONU EN DATE DU 30 JANVIER 2018
(2014-2018)**

Le dernier chargé des bons offices agréé par les Parties, Norman Girvan, s'éteint le 9 avril 2014. Or, cette année-là, les relations entre le Venezuela et le Guyana n'avaient cessé de se tendre.

Le 8 avril 2014, le ministre vénézuélien des affaires étrangères adresse une note à son homologue guyanienne, Carolyn Rodrigues-Birkett, en se référant à des informations émanant de l'agence d'information du Gouvernement guyanien sur le partenariat conclu entre le Guyana et le Brésil en vue de bâtir un complexe hydroélectrique sur la rivière Mazaruni. Il renvoie également à des déclarations prêtées à la ministre, qui aurait indiqué ne pas s'attendre à une réaction négative du Venezuela, «la zone n'étant plus en litige». Dans cette note, le ministre vénézuélien indique que, bien au contraire, la revendication du Venezuela demeure pleinement d'actualité, rappelle la position constante de son pays, et estime «nécessaire de préciser qu'il n'a pas été conclu de négociations, arrangements ou accords bilatéraux aux termes desquels les deux États auraient décidé de mettre fin à leur différend». Il relève que les déclarations de la ministre guyanienne des affaires étrangères ne sont pas «en accord avec la procédure des bons offices ... ni conformes à l'esprit de compréhension et de coopération incarné dans l'accord de Genève», qui régit le différend, et invoque le paragraphe 2 de l'article V de cet accord pour remettre en question le projet guyano-brésilien de complexe hydroélectrique sur la rivière Mazaruni.

119

Le Guyana répond par une note en date du 14 avril 2014, en clarifiant que la citation attribuée à sa ministre des affaires étrangères est inexacte, l'intéressée n'ayant pas affirmé que «la zone n'[était] plus en litige», mais ceci : «Je ne puis prédire l'avenir mais je n'anticipe aucune objection de la part de notre voisin ; et, quand bien même, la position du Guyana est qu'il n'existe aucun différend territorial avec le Venezuela». Par la voix de sa ministre des affaires étrangères, il soutient que la note du Venezuela prend le contrepied des attentes suscitées au Guyana par l'ambitieuse vision dont le président Hugo Chavez a fait état, lorsqu'il a assimilé la question de la frontière à une machination de l'impérialisme visant à faire obstacle à l'unité du continent latino-américain. Le paragraphe 2 de l'article V de l'accord de Genève, affirme-t-il, ne limite pas les activités du Guyana dans l'Essequibo et la position adoptée par le Gouvernement vénézuélien à propos des investissements au Guyana représente un retour en arrière, susceptible de compromettre le développement économique et social du pays. Et d'ajouter que les activités du Guyana dans l'Essequibo n'entrent pas dans le cadre du mandat du chargé des bons offices, avant de réitérer qu'il serait souhaitable de constituer un groupe technique chargé de discuter d'un mécanisme de négociation d'un accord de délimitation maritime, conformément à l'engagement que les deux Gouvernements ont contracté par le truchement de leurs ministres des affaires étrangères.

Un mois plus tard, dans une note en date du 14 mai 2014, le ministère vénézuélien des affaires étrangères, faisant référence à Norman Girvan, dont le malencontreux décès a «provisoirement paralysé le mécanisme des bons offices agréé par les parties», invite le Guyana à demander formellement, et conjointement avec le Venezuela, au Secrétaire général de l'ONU de nommer un chargé des bons offices et, ainsi, à «repandre la procédure des bons offices [alors] en cours au bénéfice des deux parties». Le ministère vénézuélien réitère qu'il tient à conclure avec le Guyana un

«arrangement pratique permettant de régler le différend territorial existant entre les deux États du fait de la nullité, et de l'invalidité correspondante, de la sentence du 3 octobre 1899, question dont ont accepté de prendre acte, en bonne entente, l'ensemble des parties à l'accord de Genève de 1966».

120

Le Guyana répond officiellement par une note en date du 16 juin 2014, dans laquelle il se dissocie derechef de la thèse de l'invalidité de la sentence de 1899 défendue par le Venezuela. L'accord de Genève, y indique-t-il, offre au Gouvernement vénézuélien la possibilité de prouver sa thèse ; or, il ne comporte aucune référence à l'existence d'un différend frontalier entre les parties. Quant à la désignation d'un chargé des bons offices devant remplacer Norman Girvan, elle est «en cours d'examen par le Gouvernement du Guyana».

Quatre jours plus tard, le 20 juin 2014, se tient à Port of Spain la première rencontre technique des délégations vénézuélienne et guyanienne prévue par la déclaration commune du 17 octobre 2013. Le Venezuela soutient à cette occasion que la délimitation des espaces maritimes est à la fois essentielle pour éviter les incidents — dans la zone où les revendications des deux Etats entrent en concurrence — et inévitablement liée au règlement préalable du différend territorial pendant entre les parties, dont le Guyana persiste à nier l'existence. A la réunion, il apparaît clairement que le Guyana n'aspire nullement à ce que soit nommé un nouveau chargé des bons offices.

Dans les premiers mois de l'année 2015, de nouveaux incidents éclatent en rapport avec les activités d'exploration autorisées par le Guyana sur le plateau continental situé dans le prolongement de la côte de l'Essequibo, conduisant à des échanges de notes diplomatiques.

121

Dans une note en date du 26 février 2015, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères proteste contre l'octroi de concessions en vue de prospections et de forages pétroliers dans le bloc de Stabroek, situé au large de l'*Essequibo* — zone en litige — et pour partie sur le plateau continental s'étendant dans le prolongement du delta de l'Orénoque, zone qui relève sans conteste du Venezuela. Celui-ci n'a nullement été avisé de la mise en place de la plate-forme pétrolière *Deep Water Champion*. Tout acte, précise-t-elle, est dépourvu d'effet. Enfin, la ministre appelle à un dialogue pacifique et constructif et à la reprise de la procédure des bons offices, avec la nomination d'un représentant personnel du Secrétaire général (suspendue en raison du refus du Guyana). En parallèle, la lettre est envoyée au responsable local d'Esso Exploration.

Dans une note en date du 28 février, le Guyana demande instamment au Venezuela de cesser de se comporter d'une manière susceptible de nuire à son développement et contraire, affirme-t-il, au droit international, et il rejette les revendications du Venezuela.

Le Venezuela, quant à lui, réaffirme sa position dans une déclaration en date du 3 mars et une note datée du 4 mars 2015. Dans la première, il met en avant sa contribution au développement du Guyana, et évoque l'ingérence d'éléments étrangers. Dans la seconde, il qualifie de «déroutante et fantasque» l'attitude du Guyana, et s'étonne de voir ce dernier adopter un comportement qui va à l'encontre de la demande que le Gouvernement guyanien a officiellement formulée à Port of Spain le 20 juillet 2014, lorsque sa ministre des affaires étrangères, Carolyn Rodriguez Birkett, avait évoqué la nécessité de procéder à une délimitation des zones marines et sous-marines. La note renvoie à un incident similaire survenu en 2000, et mettant en cause Esso et le même bloc, et rappelle que, «compte tenu de l'existence avérée d'un différend frontalier, ladite compagnie, reconnaissant la nécessité d'un règlement préalable de celui-ci entre les Etats concernés, a officialisé son retrait». Enfin, le Venezuela demande une nouvelle fois le rétablissement, dans les meilleurs délais, de la procédure des bons offices, sans ingérence d'éléments étrangers.

122

A propos de cet incident, le Venezuela publie, le 13 mars 2015, un communiqué dans un média guyanien — le *Kaieteur News* —, auquel le Guyana réagit le même jour. Dans sa réponse, qui paraît le lendemain, soit le 14 mars, le Guyana rejette le lien entre, d'une part, les questions relatives au plateau continental et à la zone économique exclusive et, d'autre part, la revendication territoriale du Venezuela au titre de l'accord de Genève. Le Guyana qualifie même de «menace subtile» le fait que, dans sa déclaration, le Venezuela indique se «[r]éserver le droit de prendre dans le domaine diplomatique, et en conformité avec le droit international, toutes les mesures

nécessaires en vue de défendre et de préserver son indépendance et sa souveraineté sur l'*Essequibo*».

*

David Granger remporte les élections le 11 mai 2015, devenant président de la République coopérative du Guyana. Quatre jours plus tôt, le 7 mai, le Guyana annonçait qu'Exxon Mobil avait découvert du pétrole dans le bloc de Stabroek.

Le 26 mai 2015, le Venezuela promulgue le décret n° 1787 portant création de zones opérationnelles maritimes insulaires de défense intégrale (ZODIMAIN, d'après l'acronyme espagnol), qui est publié au journal officiel le lendemain.

Dans une note en date du 8 juin 2015, le Guyana déclare voir dans ce décret

«une grave provocation et une claire menace contre [sa] souveraineté et [son] intégrité territoriale ... ainsi qu'une menace à la sécurité et à la paix régionales ... une volonté d'exacerber les tensions ... et une nouvelle et alarmante illustration de l'aventurisme dont témoigne la revendication unilatérale et infondée du Venezuela sur le territoire du Guyana».

Dans cette note, le Guyana ne fait aucun cas de l'accord de Genève et invite le Venezuela à respecter «le traité international dont il a été l'une des parties signataires et dont découle la sentence arbitrale de 1899».

123

Le même jour, le 8 juin 2015, le Venezuela republie le décret n° 1787, en rectifiant certaines erreurs, montrant qu'il ne s'agit pas de procéder à une délimitation maritime unilatérale, mais de créer des zones opérationnelles de défense et de protection contre des menaces de différents ordres, comme les catastrophes naturelles dont, malheureusement, le nombre, l'intensité et l'imprévisibilité ont augmenté en conséquence du changement climatique. L'un des alinéas du préambule précise ceci :

«L'Etat vénézuélien reconnaît l'existence de zones maritimes dont les limites doivent être fixées conformément aux traités et accords internationaux signés par la République bolivarienne du Venezuela, et dont il lui faut tenir compte jusqu'à leur délimitation définitive et amiable.»

En ce qui concerne la zone dite «ZODIMAIN ATLANTIQUE», il est expressément prévu ce qui suit : «Il est une zone maritime, définie par les points T-U-V, qui doit encore être délimitée, et le sera une fois que le différend pendant entre la République bolivarienne du Venezuela et la République coopérative du Guyana aura été réglé en vertu de l'accord de Genève de 1966.»

Le Venezuela réagit par ailleurs à la note du Guyana dans un communiqué en date du 9 juin, ainsi que dans une note en date du 10 juin 2015. Dans le communiqué, il met l'accent sur la nécessité de poursuivre la procédure des bons offices, et indique que la seule agression, qu'il qualifie au demeurant de surprenante, est celle qu'a commise le Gouvernement guyanien en autorisant une multinationale aussi puissante qu'Exxon Mobil, et qui n'a pas la moindre intention de faire prévaloir le droit au développement du Guyana, à pénétrer sur le territoire en litige. Le nouveau Gouvernement de la République coopérative du Guyana, estime-t-il, manifeste à son

124

encontre une inquiétante propension à la provocation, encouragée par cette puissante multinationale américaine avide d'étendre son empire. Le Venezuela déclare regretter qu'un décret visant à assurer l'organisation, avec l'aide des nouvelles technologies de l'information, d'activités quotidiennes de protection maritime et de surveillance sans incidence aucune pour la République

coopérative du Guyana serve de prétexte à une crise, forgée de manière factice à grand renfort de propos éminemment insultants. Il rappelle avoir beaucoup fait pour le développement du Guyana et s'être employé à agir dans l'intérêt du peuple guyanien, citant en exemple *Petrocaribe*. Il propose une nouvelle fois de rencontrer dans les plus brefs délais le ministre guyanien des affaires étrangères afin de poursuivre, grâce au dialogue politique, les efforts de coopération et de régler le différend historique opposant les deux Etats, qu'il attribue aux mesures frauduleuses prises par les anciennes puissances coloniales à l'encontre du Venezuela.

Dans sa note du 10 juin 2015, celui-ci condamne le ton employé dans la communication du Guyana et les graves accusations, qu'il conteste et dont il s'étonne, que celle-ci contient et qui détonnent avec la diplomatie pacifique propre à la République bolivarienne. Il insiste sur les objectifs poursuivis avec le décret n° 1787, et déplore l'interprétation erronée qu'en fait la République coopérative du Guyana, rappelant que c'est faire entorse, au regard droit international, au principe de la bonne foi que d'endosser les accusations dépourvues de tout fondement dénonçant les tentatives qu'aurait faites le Venezuela en vue de «spolier le Guyana d'un pan de son territoire». L'absence de toute référence à l'accord de Genève dans la note du Guyana est jugée étrange et alarmante, alors qu'il s'agit du cadre réglementaire devant permettre de résoudre le différend territorial, puis de procéder à la délimitation des espaces maritimes. Par ailleurs, c'est le Guyana qui a livré ces espaces aux vellétés hégémoniques incarnées par une multinationale dont la cupidité est quasiment sans égale dans le monde. Pour finir, la note rappelle que le Venezuela est disposé à dialoguer, et exprime l'espoir qu'une rencontre se tienne prochainement avec le ministre guyanien des affaires étrangères.

125

En dépit de cette attitude conciliante, le 10 juin 2015, Carl Greenidge, vice-président et ministre des affaires étrangères du Guyana, lors d'une nouvelle intervention devant l'Assemblée nationale guyanienne, qualifie le décret n° 1787 de «tentative injustifiée et éhontée de spolier un pan du territoire du Guyana», au mépris de toute règle et de tout principe du droit international. Et d'évoquer l'occupation «illicite» d'Anakoko, les incursions en territoire guyanien, les obstacles aux projets de développement du Guyana dans la région, tels que le projet hydroélectrique du Haut Mazaruni ou des projets plus récents avec le Brésil, et les pressions visant à dissuader les investissements étrangers — autant d'actes qu'il qualifie d'agression militaire, paramilitaire et économique. M. Greenidge parle également d'«emploi de la force» à propos du *Teknik Perdana*, peu après la venue du président Nicolas Maduro à Georgetown. La logique et la raison avaient prévalu — soutient-il — dans la mesure où le Venezuela et le Guyana s'étaient assis autour de la table pour discuter de la délimitation maritime, question jugée importante par l'un comme par l'autre et devant être résolue par la voie de négociations, ainsi qu'ils l'avaient exposé dans leur déclaration commune du 30 septembre 2011, mais les efforts du Guyana à cet égard se sont révélés vains. Quarante-neuf ans durant, conclut-il, le Guyana a senti planer sur lui le spectre de la revendication «illicite» du Venezuela. Le décret constitue une mise en garde, marquant l'intention du Venezuela de continuer de faire pression sur le Guyana, et n'a fait qu'aggraver encore les divergences entre les deux pays. La menace que représente cette épée de Damoclès demeure d'actualité ; or, le moment est venu de conclure ce cycle et de rechercher une solution définitive dans le cadre de l'accord de Genève, une fois constaté l'échec des bons offices.

Afin de se prémunir contre toute erreur d'interprétation, que le Guyana a soin de souffler aux membres de la CARICOM le Venezuela choisit de substituer au décret n° 1787 le décret n° 1859, en date du 6 juillet 2015 et publié ce même jour au journal officiel.

126

Le 6 juillet 2015, le président Nicolás Maduro prononce un important discours lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale. Il annonce son intention de prendre langue avec le Secrétaire général de l'ONU — Ban Ki-moon — en vue d'engager la procédure de nomination d'un nouveau chargé de bons offices. L'Assemblée nationale adopte à l'unanimité une résolution en ce sens.

Trois jours plus tard, le 9 juillet 2015, le président vénézuélien adresse une lettre au Secrétaire général Ban Ki-moon, en lui demandant d'entamer la procédure de désignation d'un chargé de bons offices, «puisque la méthode [correspondante] n'a pas été épuisée», notamment en tant qu'il s'agit de «procéder à des recherches historiques pour maximiser les chances de succès de la procédure et d'aider à la bonne conduite des négociations devant conduire à un arrangement pacifique et acceptable de part et d'autre, ce qui correspond à l'objet et au but de l'accord de Genève».

Dans sa lettre, le président rappelle que les parties ont reconnu la nécessité de résoudre le différend territorial à l'amiable, d'une manière acceptable pour l'une comme pour l'autre (préambule), et reproche au «nouveau Gouvernement guyanien de n'avoir fait aucun cas, sinon d'avoir fait litière, de la validité de l'accord de Genève de 1966, en se montrant récalcitrant et ambivalent, et d'avoir causé de graves torts à [s]on pays et à [s]on peuple».

La lettre appelle l'attention sur les actions unilatérales du Guyana, qui a opéré sans notification, ni *a fortiori* d'accord, dans de vastes pans du territoire en litige. Elle précise quelles sont les qualités que doit avoir le chargé des bons offices, et rappelle à quelles conditions l'indépendance du Guyana a été reconnue.

127

Le lendemain, soit le 10 juillet 2015, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères, Delcy Rodríguez, s'adresse au Secrétaire général, au nom du président Maduro, pour l'inviter à désigner le nouveau chargé de bons offices.

Toutefois, le 13 juillet 2015, le ministre guyanien des affaires étrangères, Carl Greenidge, fait savoir — et ce, publiquement — au Secrétaire général qu'il ne voit aucun intérêt à la poursuite de la procédure des bons offices, que le Venezuela, accusé de mener une politique dilatoire, manipulerait «en vue de laisser irrésolu le différend frontalier». Pour le Guyana, la seule option qui reste est de saisir la Cour internationale de Justice.

Le 28 juillet, le président Maduro dénonce les provocations du Guyana, et appelle à la reprise de la procédure des bons offices.

Le Guyana publie ses coordonnées maritimes datées du 22 juillet 2015 dans le journal officiel du 29. Par une note en date du 22 septembre 2015, adressée au Secrétaire général de l'ONU, le Venezuela objecte à la ligne droite fermant l'embouchure de l'Essequibo.

Le 27 septembre 2015, Ban Ki-moon rencontre les présidents Maduro et Granger à New York. A la suite de cette rencontre, le retour à Georgetown de l'ambassadeur vénézuélien, qui avait été rappelé à Caracas pour consultation, est annoncé le 3 octobre 2015, de même que l'agrément à la nomination du nouvel ambassadeur guyanien à Caracas. Une délégation (une équipe technique dirigée par le chef de cabinet du Secrétaire général) se rend à Caracas et à Georgetown les 13 et 14 octobre 2015. Quelques jours plus tard, elle fait paraître un document de travail intitulé «A way forward» («La marche à suivre»).

128

Dans une lettre en date du 15 mars 2016 adressée au Secrétaire général Ban Ki-moon, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères, Delcy Rodríguez, se déclare préoccupée par les «interprétations juridiques erronées que contient la proposition soumise par l'équipe technique que [le Secrétaire général] a dépêchée». Le document de travail relatif à la «marche à suivre» reflète l'esprit qui sous-tend les propositions du Gouvernement de la République coopérative du Guyana, qui a cessé de témoigner le respect dû à l'accord de Genève, à rebours de l'engagement de parvenir à un «règlement pratique, acceptable et satisfaisant pour les deux parties du différend» — qui se trouve au cœur de cet instrument juridique.

La lettre met en exergue le manque de volonté politique de l'actuel Gouvernement de la République coopérative du Guyana d'œuvrer en faveur d'un règlement amiable, sa réticence à ce faire ainsi que l'agressivité inhabituelle dont il fait preuve, également manifestes dans l'adoption d'une série de mesures unilatérales tendant à disposer du territoire et des espaces maritimes en litige. Plus généralement, indique-t-elle, avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement (de David Granger), les relations se sont subitement dégradées, au détriment d'une confiance chèrement acquise. Aussi y a-t-il lieu de douter de la bonne foi de la partie guyanienne lorsque celle-ci s'oppose à l'idée de ménager suffisamment de temps pour pouvoir aboutir à un résultat. «La hâte liée à l'agressivité de l'une des Parties ne saurait déterminer le meilleur moyen de régler le différend.»

129

Le 5 juillet 2016, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères écrit derechef au Secrétaire général, en insistant, conformément à l'esprit, au but et à la raison d'être de l'accord de Genève, pour que soit trouvée une solution négociée à l'amiable au différend territorial (un règlement pratique, acceptable et satisfaisant pour les deux parties) grâce aux bons offices du Secrétaire général, qui désignerait à cet effet un nouveau représentant personnel ou chargé des bons offices appelé à multiplier les contacts avec les deux Etats. Elle propose, à cette fin, la présentation d'une série de candidats ayant le profil voulu.

Le 28 juillet 2016, le Secrétaire général Ban Ki-moon soumet, dans une lettre adressée à la ministre vénézuélienne des affaires étrangères, une liste de candidats qu'il juge à même de mener à bien la procédure de bons offices.

Le 18 août 2016, la ministre lui fait savoir que les candidats proposés n'ont pas l'agrément du Venezuela, et suggère le nom d'une autre personne qu'elle espère pouvoir «inviter, dans les meilleurs délais, au Venezuela en vue d'une rencontre avec le président de la République, Nicolás Maduro Moros, l'objectif étant de pouvoir se prononcer définitivement sur l'opportunité de sa nomination».

Le 31 octobre 2016, le Secrétaire général écrit à la ministre vénézuélienne des affaires étrangères (qu'il a rencontrée le 13 du même mois) pour lui rappeler que l'intéressé n'est pas disponible. Les autres candidats n'ayant pas été agréés par le Gouvernement vénézuélien, il ajoute ce qui suit :

«J'ai le regret de vous informer que je ne serai pas en mesure de désigner un représentant personnel aux fins de mener à bien la procédure des bons offices. Ainsi que je l'ai indiqué dans mes précédentes communications, j'entends prendre la mesure, en novembre prochain, des progrès réalisés en vue du règlement du différend, dans l'idée de décider, avant la fin de mon mandat, de la marche qu'il convient de suivre. Permettez-moi de répéter que j'attache la plus haute importance à la quête de règlement du différend frontalier, et que j'ai l'intention de faire à cet effet le meilleur usage du temps qu'il me reste jusqu'à la fin de l'année.»

130

Dans sa réponse en date du 4 novembre 2016, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères se déclare préoccupée par la position du Secrétaire général. Le choix d'un représentant personnel — l'expérience le montre — est, affirme-t-elle, un processus difficile et complexe. Le fait de ne pas avoir su trouver un candidat idoine en si peu de temps ne saurait conduire à renoncer à la procédure. Le moment est venu de redoubler d'efforts.

La ministre poursuit en ces termes :

«Nous craignons que ne soit envisagée une issue à ce différend qui tournerait le dos à la légalité internationale et fermerait la porte à la négociation pacifique devant permettre d'aboutir à une solution négociée, dans une atmosphère de confiance entre les Parties. Ce scénario laisse entrevoir un avenir incertain et conflictuel dans une région que la communauté d'Etats latino-américains et Caraïbes (CELAC) a déclarée zone de paix.

.....

131

Le Gouvernement guyanien a poussé à leur paroxysme les manquements et le mépris à l'égard de cet instrument juridique valable et contraignant pour les Parties (l'accord de Genève), en demandant à ce qu'il soit recouru à la Cour internationale de Justice, faisant fi de sa valeur normative, et de ce qu'il suppose l'épuisement successif des moyens de négociation politique visés par cet instrument. Tenter de recourir à la voie judiciaire emporte violation pure et simple de l'instrument juridique en vigueur et applicable au présent différend, dont l'esprit, la nature et la raison d'être excluent expressément cette option ... le but étant d'aboutir à un règlement pratique et satisfaisant pour les deux parties. Plus strictement encore, il est impératif de garder présent à l'esprit le fait que tout moyen de parvenir à un règlement suppose le consentement mutuel des parties, comme l'a toujours prévu l'accord de Genève ... Pareille recommandation (consistant à recourir à la Cour) compromettrait à ce point l'intérêt national du Venezuela et la stabilité régionale qu'il nous serait impossible de l'accepter.»

Et de conclure :

«Nous savons que le peu de temps dont vous disposez encore avant l'expiration de votre mandat exclut la possibilité de traiter cette délicate question en prenant en compte toutes les considérations juridiques, politiques et diplomatiques qui s'imposent. Aussi réitérons-nous la respectueuse demande qui vous a été présentée par le président Maduro au cours de récents entretiens, tendant à porter le différend à l'attention immédiate du Secrétaire général désigné pour vous succéder, António Guterres.»

Dix jours plus tard, le 14 novembre 2016, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères adresse deux lettres au Secrétaire général. Dans la première, elle rapporte que les représentants du gouvernement et de l'opposition se sont réunis le 12 novembre et sont à l'unanimité convenus d'une position consistant à défendre les droits légitimes et inaliénables du Venezuela à l'égard de la Guyana Esequiba, et l'accord de Genève.

Dans la seconde, elle dénonce les actes irresponsables du Gouvernement guyanien, en tant qu'ils vont à l'encontre de l'obligation de se comporter de manière licite, responsable et en toute bonne foi que suppose le respect effectif de l'accord de Genève. En 2015 et 2016, relève-t-elle, le Gouvernement guyanien a intensifié la pratique abusive consistant à octroyer des concessions à des sociétés transnationales en vue de l'exploration et de l'exploitation de ressources naturelles sur le territoire, conduisant à une «dégradation spectaculaire de l'environnement ... du poumon planétaire qu'est l'Amazonie ... une déprédation patente». Il en est allé de même dans les espaces maritimes

132 correspondant à la projection de l'Essequibo, ce qui paraît incompatible avec les principes applicables en matière de règlement de différends tels qu'énoncés à l'article 8 de la résolution 37/10 et à l'alinéa e) de l'article 2 de la résolution 53/101 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Si le comportement du Gouvernement guyanien justifie qu'on prête au Guyana l'intention de ne pas respecter les obligations lui incombant en vertu de l'accord de Genève, celui du Venezuela est resté empreint de circonspection et respectueux du droit face aux provocations, ce qui a permis d'éviter l'escalade.

Le 15 décembre 2016, Ban Ki-moon écrit au président Maduro en lui proposant d'inclure un élément de médiation dans la procédure des bons offices, procédure dont le terme, non négociable, est fixé à «fin 2017» ; si, à cette date, le Secrétaire général devait conclure à l'absence de progrès significatifs en vue d'aboutir à une solution du différend, il choisirait la Cour internationale de Justice comme prochain moyen de règlement, sauf demande contraire présentée conjointement par les parties.

Ban Ki-moon indique que, ayant communiqué ces conclusions au Secrétaire général désigné pour lui succéder, António Guterres, il entend désormais nommer un représentant personnel de son choix à même de formuler des propositions sur tout aspect de la relation bilatérale en vue de faciliter un accord complet sur le règlement du différend. Il s'agira dans un premier temps d'envisager avec les parties des mesures destinées à renforcer la confiance afin de créer un environnement propice au dialogue.

133 Le président Maduro répond au Secrétaire général Ban Ki-moon, le 17 décembre 2016, que le Venezuela est fermement résolu à parvenir à une solution négociée dans le cadre bien circonscrit de l'accord de Genève. A cet effet, il déclare «espérer que, comme elles l'ont été lors de la nomination des représentants personnels de tous les précédents secrétaires généraux, les parties seront consultées avant que le nouveau Secrétaire général, António Guterres, ne procède à une désignation».

Il souligne que le Venezuela est hostile à «l'intention [qui a été exprimée] de recommander aux parties la saisine de la Cour», une recommandation qui n'est «conforme ni à la lettre ni à l'objet de l'accord» de Genève.

En outre, précise-t-il,

«le seul fait d'en faire état ... ne peut qu'inciter la partie qui insiste pour recourir à cette voie à ne pas rechercher de solution négociée et à temporiser ; le Gouvernement guyanien a poussé à leur paroxysme les manquements et le mépris à l'égard de l'accord de Genève, faisant fi de sa valeur normative, et de ce qu'il prévoit l'épuisement successif des moyens de négociations politiques visés par cet instrument. Ce moyen de dernier recours est contraire à l'objet, au but et à la raison d'être de l'accord de Genève — ainsi qu'à ses termes —, puisqu'il s'agit de parvenir à un règlement du différend amiable, pratique et satisfaisant pour les deux parties».

134 De fait, la communication du Secrétaire général Ban Ki-moon en date 15 décembre 2016 est bien accueillie par le Gouvernement guyanien. A cet égard, le président Granger déclare le 22 décembre 2016 devant les forces armées guyaniennes que son pays a dû composer avec la revendication du Venezuela depuis trop longtemps — cinquante et un ans — et que, partant, il entend soumettre la question à la Cour internationale de Justice. M. Greenidge, son ministre des affaires étrangères, avait tenu des propos similaires devant l'Assemblée nationale guyanienne le 20 décembre 2016. En outre, le président Granger adresse au président Maduro, le 21 décembre, une communication qui dénote une même répugnance à négocier et une intention manifeste de recourir à la Cour internationale de Justice. Tous ces actes revêtent une importance particulière en tant qu'ils révèlent le dessein véritable du Guyana de ne pas du tout miser sur les moyens politiques

en vue du règlement des différends et de délégitimer, de la sorte, le recours à la procédure des bons offices qui vient d'être annoncé — stratégie qui va d'ailleurs se révéler payante.

*

Le 23 février 2017, le nouveau Secrétaire général, António Guterres, écrit au président Maduro, l'informant qu'il a désigné son représentant personnel en la personne de Dag Nylander, et joignant le «mandat» de l'intéressé.

La ministre vénézuélienne des affaires étrangères, Delcy Rodríguez, lui adresse une lettre en réponse le 25 février 2017. Relevons que, dans sa lettre, la ministre indique

- 135
- 1) que les chargés des bons offices ont toujours été désignés avec l'approbation des parties, dûment consultées et que, à cet effet, dans le droit fil de la procédure traditionnellement suivie, elle serait reconnaissante au candidat de se rendre à Caracas dans les meilleurs délais, afin de rencontrer le président Maduro et son équipe ;
 - 2) que le Venezuela entend collaborer étroitement et de bonne foi avec le représentant personnel du Secrétaire général, une fois celui-ci agréé par les parties, en accordant une attention toute particulière à l'intervalle de temps restreint au cours duquel le moyen désigné sera appliqué ; ses possibilités d'action effectives sont en effet d'ores et déjà vouées à l'échec de par la brièveté de ce délai, qui ne peut que conforter le Guyana dans sa stratégie de désengagement, puisque l'immobilisme mènera automatiquement devant la Cour ;
 - 3) qu'une recommandation du Secrétaire général en faveur de la saisine de la Cour serait par ailleurs absolument inadmissible compte tenu des fondements mêmes de l'accord de Genève, qui prévoit l'utilisation exhaustive et successive de moyens politiques en vue de régler le différend. Le Venezuela ne peut souscrire à cette recommandation et, qui plus est, aucune base de compétence ne permet d'y donner suite.

Le 27 mars 2017, le Secrétaire général Guterres informe par lettre le président Maduro que son homologue guyanien, David Granger, s'est félicité de la désignation de Dag Nylander et a confirmé que le Guyana coopérerait pleinement à tous les aspects du processus. Il ajoute ceci : «M. Nylander, que j'ai désigné suivant les paramètres que l'ancien Secrétaire général Ban Ki-moon avait définis dans ses lettres du 15 décembre 2016 ... est disposé à se rendre dans votre pays ainsi qu'au Guyana dans les meilleurs délais.»

Dag Nylander effectue une première visite exploratoire à Caracas le 11 avril 2017, puis une seconde les 3 et 4 mai. Il s'agit essentiellement, pour lui, de proposer des mesures de nature à créer un climat de confiance à court terme, en reconstituant par exemple la commission binationale de haut niveau, en établissant un mécanisme permettant d'assurer une communication rapide et directe entre les Parties en cas d'incident maritime ou frontalier ou en réamorçant l'échange «pétrole contre riz» dans le cadre de *Petrocaribe*.

- 136
- Dans une lettre du 7 mai 2017 au Secrétaire général Guterres, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères, Delcy Rodríguez, réitère certaines observations formulées dans sa lettre du 25 février. Elle note que le chargé des bons offices a toujours été désigné avec l'approbation des parties à l'issue d'un tour de consultations ; c'est fort de ce constat que le Venezuela a «relevé que cette bonne pratique n'a[vait] pas été respectée».

«Néanmoins», écrit-elle, «le candidat que vous avez désigné a le profil requis et la volonté de restaurer un climat de confiance mutuelle ... qui pourra être propice à la bonne conduite de la procédure des bons offices.»

La ministre rappelle que, lors des visites de Dag Nylander, le Venezuela a réaffirmé «son immuable conviction que toute recommandation tendant à recourir à la Cour internationale de Justice, qui irait à l'encontre et ferait fi de l'objet et de la raison d'être de l'accord de Genève, serait sans pertinence ou inadmissible».

Et d'ajouter :

137

«De la même façon, il est, selon nous, exclu d'envisager de limiter à quelques mois la procédure des bons offices ... puisque l'expérience — la nôtre, comme celle d'autres pays — nous enseigne que le règlement des différends territoriaux s'inscrit dans la durée ... Il est primordial pour le Venezuela de parvenir, tôt ou tard, à un règlement amiable, pratique et satisfaisant pour les deux parties. La procédure des bons offices a été riche en enseignements au cours des années passées et grâce à l'expérience ainsi acquise, nous avons les moyens, et la volonté, de franchir en pleine connaissance de cause une nouvelle et importante étape dans la succession des moyens politiques prévus par l'accord de Genève, en acceptant d'associer à la procédure des bons offices des éléments de médiation ... Il est crucial de réfléchir au très court délai qu'il est question d'imposer, qui limiterait la mise en œuvre et les chances de succès d'une solution résultant d'une nouvelle méthode politique aussi valable, complexe et exigeante que ne l'est la procédure de bons offices doublée de médiation.»

Il convient de relever que, dans les observations de base sur le mandat du représentant personnel jointes à la lettre de la ministre, il est indiqué qu'expérimenter une formule combinant bons offices et éléments de médiation requerrait

«plus que la durée d'un an prévue par le Secrétaire général, d'autant qu'il s'en est écoulé plus d'un tiers... Il est impossible de satisfaire à l'objectif de l'accord de Genève dans un délai aussi rigoureux ; limiter la durée des bons offices reviendrait à encourager le nouveau Gouvernement guyanien à ne guère déployer d'efforts en vue de faire progresser les négociations par le biais de ce moyen politique.»

A propos de l'appréciation du plan d'action du représentant personnel, l'aspect suivant est mis en exergue :

138

«Il n'existe toujours pas, à ce jour (3 mai 2017), de propositions de plan d'action détaillé précisant les éléments, buts, objectifs et indicateurs concrets à l'aune desquels apprécier si les deux parties s'acquittent effectivement et rigoureusement de leurs obligations, en faisant preuve de la bonne foi à laquelle elles sont tenues ... Il convient également de relever que le candidat à la fonction de chargé des bons offices n'a entrepris de visite exploratoire que cette semaine, du 3 au 6 mai 2017.»

La lettre se poursuit ainsi :

«Le Venezuela réitère qu'il n'acceptera en aucune circonstance le passage indiquant que le Secrétaire général retiendra la Cour internationale de Justice comme prochain moyen de parvenir à une solution, dans l'éventualité où aucun progrès significatif n'aurait été réalisé en vue d'un règlement du différend, pour peu que son représentant personnel le recommande et que les deux parties ne s'y opposent pas conjointement. Cette disposition, conjuguée au très court délai dans lequel la procédure des bons offices doublée de médiation devra avoir été épuisée, ne peut que garantir l'échec de celle-ci, *a fortiori* sachant que l'une des parties (le Guyana) aspire

fervemment à recourir à la Cour, pour des motifs erronés et sous des prétextes spécieux.

.....

Le Venezuela réaffirme également qu'il n'existe aucune base de compétence établie entre la République bolivarienne du Venezuela et la République coopérative du Guyana qui permettrait à une éventuelle recommandation du Secrétaire général de prospérer sans le consentement des deux parties. Si les parties à l'accord de Genève avaient eu l'intention de convenir d'une telle base de compétence, elles l'auraient fait. Or, c'est précisément de l'inverse qu'elles sont convenues, ainsi qu'il ressort des dispositions de l'accord et de la logique sous-jacente, qui veut qu'il ne soit recouru à de tels moyens qu'en dernier ressort, par voie d'accord — autrement dit au moyen d'un compromis, qui réglerait notamment ses multiples aspects — après épuisement de tous les moyens politiques successifs.»

La lettre se conclut en ces termes :

139

«Le Venezuela n'acceptera pas de recommandation du Secrétaire général à cet égard, et ce, non pas uniquement pour des raisons d'opportunité, mais simplement par respect envers l'accord de Genève, qui n'a d'autre objet que de garantir un règlement amiable, pratique et mutuellement satisfaisant, et qui fixe, à cet effet, les limites des pouvoirs conférés au Secrétaire général de l'ONU.»

Le 9 mai 2017, le représentant personnel du Secrétaire général, Dag Nylander, écrit à la ministre vénézuélienne des affaires étrangères, Delcy Rodríguez, en l'informant de son souhait de «continuer à envisager des mesures destinées à développer la confiance et susceptibles d'être mises en œuvre à court terme afin de promouvoir un climat propice à la procédure des bons offices», en faisant référence à plusieurs aspects évoqués lors des rencontres des 3 et 4 mai à Caracas (environnement, pêcheries, échanges commerciaux, renforcement des protocoles de communication et de la coopération bilatérale en matière de sécurité). Il invite le Gouvernement vénézuélien à proposer par écrit, avant le 20 mai, des idées concrètes à cet égard, de préférence dans le cadre d'un document de travail.

Le 21 mai, la ministre vénézuélienne des affaires étrangères donne suite à cette demande. Le document de travail intitulé «Mesures propices à renforcer, dans le cadre de la procédure des bons offices, le respect de l'accord de Genève tendant à parvenir à un règlement pratique et mutuellement satisfaisant du différend territorial relatif à l'Essequibo» inclut cinq propositions transversales visant à être mises en œuvre dans les cinq domaines ciblés : l'environnement, les pêcheries et espaces maritimes, l'agriculture, l'énergie, la sécurité et la défense.

140

Le représentant personnel du Secrétaire général se rend une troisième fois à Caracas du 5 au 8 juin 2017. A cette occasion, le Venezuela réaffirme qu'il lui apparaît impossible de poursuivre la procédure combinant bons offices et éléments de médiation si le représentant personnel persiste à soutenir que cette tâche ardue et complexe doit être menée à bien dans un délai rigoureusement limité à quelques mois, une condition qui ne pourra être remplie, ce qui, d'avance, condamne cette initiative à l'échec. Aucun précédent ne permet d'affirmer le contraire et n'importe qui comprendra qu'un tel processus requiert davantage de temps. Il est rappelé à M. Nylander que l'accord de Genève n'impose de délai pour aucun des cas de figure envisagés, et réitéré que le Venezuela n'acceptera aucune recommandation du Secrétaire général tendant à porter l'affaire devant la Cour, qui excéderait les limites que l'accord de Genève impose implicitement à l'exercice des attributions du Secrétaire général.

Le 22 juin 2017, M. Nylander adresse à la ministre vénézuélienne des affaires étrangères une communication incluant un document qui comporte des instructions pour le «processus de négociation». Le document de huit pages est de nature essentiellement procédurale. Il évoque les modalités pratiques, les aspects temporels et géographiques d'une médiation devant permettre aux parties de résoudre le «problème essentiel», qui, selon le représentant personnel du Secrétaire général, est le «différend frontalier» (tableau principal), en y associant des mesures destinées, selon ses termes, à «instaurer un climat de confiance» (tableau technique secondaire).

Il convient de noter que le représentant personnel du Secrétaire général ne fait aucune mention des observations faites et réitérées par le Venezuela quant au «mandat» dont le Secrétaire général l'a investi, en dépit des mises en garde expresses du Venezuela sur ce qui constitue pour lui des «lignes rouges» — essentiellement la très courte durée de la procédure combinant bons offices et médiation, et l'annonce que le Secrétaire général recommanderait de recourir à la Cour internationale de Justice si son représentant personnel devait estimer que le processus n'avait pas dûment progressé, et à moins que les deux parties n'en demandent la continuation. Le vœu le plus cher du Guyana étant de réduire le différend à la question de la validité ou de la nullité de la sentence de 1899, et de le soumettre pour règlement à la Cour, le «mandat» du Secrétaire général revient à cautionner *avant la lettre** l'optique et les desseins qui sont les siens. Le document ne fait aucune mention de l'objet de la médiation prévue dans le cadre de l'accord de Genève de 1966, qui ne peut être autre que de parvenir à un «arrangement pratique» satisfaisant pour les deux parties.

141

Le document évoque un processus à plusieurs étapes en vue de parvenir à un arrangement «dans les plus brefs délais», la nécessité de «progresser rapidement» et de travailler «intensément». Or, nul besoin d'être grand clerc pour savoir qu'une médiation portant sur une question territoriale complexe et séculaire ne saurait aboutir en l'espace de quelques mois. En revanche, en prenant le temps qu'il faut, qui ne doit pas être limité d'emblée, elle peut permettre d'obtenir des résultats satisfaisants. S'agissant des mesures tendant à «instaurer un climat de confiance», elles n'ont pas lieu d'être introduites dans le cadre de la médiation à moins de pouvoir contribuer à l'objet essentiel, à savoir aboutir à un «arrangement pratique» satisfaisant les deux parties au différend. Il est nécessaire de ne pas confondre mesures tendant au règlement pratique du différend, d'une part, et mesures visant à distinguer tel ou tel de ses aspects pour éviter de compromettre d'autres composantes de la relation bilatérale.

Nonobstant, 1) la certitude que le fait d'imposer une durée fixe et non négociable à la médiation ne permettra pas de réaliser de progrès significatifs en vue d'un règlement pratique et satisfaisant du différend ; 2) l'imprudence manifeste que représente pour lui le fait d'envisager, comme le fait le Secrétaire général, une décision — la recommandation de recourir à la Cour — incompatible avec les termes de l'accord de Genève ; et 3) le maintien d'un «mandat» impliquant une certaine convergence entre les intérêts du Guyana et certains médias influents au sein de l'Organisation des Nations Unies, le Venezuela, tout en réitérant ses mises en garde, accepte de coopérer de bonne foi à la procédure.

Pour poursuivre l'échange sur la «mise en œuvre d'un programme en vue de régler le différend, y compris la définition d'éléments concrets de discussion relatifs au problème essentiel, ainsi que de mesures d'instauration de la confiance», le représentant personnel se rend une nouvelle fois à Caracas entre les 26 et 28 juin 2017.

142

A l'occasion de sa rencontre avec la délégation vénézuélienne, il insiste sur la méthode illustrée par ses deux tableaux, le principal consacré au problème essentiel — le différend frontalier —, l'autre, accessoire et d'ordre technique, aux mesures visant à instaurer un climat de confiance. Cette présentation de deux tableaux distincts ne semble pas, de l'avis du Venezuela,

* En français dans le texte.

aller dans le sens souhaité : que les mesures servent à renforcer la procédure des bons offices et à contribuer à l'objectif visé par l'accord de Genève.

Ainsi que rapporté par le représentant personnel le 11 avril, le Guyana avait, dès la première réunion, fait savoir qu'il n'accepterait pas que les mesures se rapportent au règlement du différend. En conséquence, le Venezuela estime inutile d'insister sur de telles mesures, même si, comme suite à la demande du représentant personnel (dans ses lettres du 9 mai), lui-même avait fait des propositions à cet égard le 21 mai. Il est rappelé que M. Nylander n'a répondu à ces propositions que le 27 juin, et l'a fait oralement, omettant, une fois de plus, la moindre référence aux observations du Venezuela sur le cadre de son «mandat».

Un projet de préservation de l'environnement dans une partie circonscrite de l'Essequibo, plan pilote qui engagerait les deux parties en tant que première étape d'un arrangement pratique et satisfaisant, est avancé.

Le représentant personnel est invité à définir l'aune à laquelle un «progrès significatif» pourra être constaté, dans l'idée de reporter le délai du 30 novembre 2017. M. Nylander répond que cela sera difficile.

*

143

Le 7 juillet 2017, Dag Nylander rencontre à New York le ministre vénézuélien des affaires étrangères, Samuel Moncada, et propose l'ordre du jour suivant pour la première réunion entre les parties :

- 1) La position du Venezuela selon laquelle la sentence arbitrale rendue à Paris en 1899 au sujet de l'Essequibo est nulle et non avenue.
- 2) Propositions de solutions :
 - a) question maritime ;
 - b) question environnementale ;
 - c) dimensions de la coopération bilatérale ;
 - d) autres.
- 3) Accords : mise en œuvre et suivi.

L'idée est de se réunir au plus tôt et à plusieurs reprises à Port of Spain (Trinité-et-Tobago), pour des réunions d'une durée de trois jours. Les différents points de l'ordre du jour pourront être traités dans le désordre, sans qu'il soit nécessaire d'épuiser une question pour pouvoir procéder à l'examen de la suivante. Des services techniques, tels que la division des affaires maritimes et du droit de la mer, pourront être invités à participer, la contribution d'experts pouvant aider à réduire les tensions. La confidentialité sera assurée à tout moment. C'est le représentant personnel qui rendra compte des éventuels progrès réalisés, mais les parties pourront formuler des conclusions, sous réserve d'en être convenues au préalable entre elles.

Le représentant personnel, qui a formulé ces propositions oralement, demande à être informé des vues du ministre vénézuélien avant le 11 juillet 2017. Le ministre formule toutefois d'ores et déjà certaines observations, qui seront développées lors de la rencontre du 21 juillet.

Enfin, les rencontres entre les deux Etats et le représentant personnel du Secrétaire général se tiennent à Greentree (New York).

144

Le 20 novembre 2017, le Venezuela propose d'observer un *modus vivendi* pendant la reprise des négociations directes. Dans cet esprit, durant le déroulement de celles-ci, il n'entravera pas les activités du Guyana sur le territoire de l'Essequibo, à condition que le Guyana fournisse en temps voulu des renseignements sur les projets d'investissement et de développement susceptibles de porter atteinte à l'environnement naturel et étant entendu, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article V de l'accord de Genève, qu'aucune de ces activités ne pourra servir de base pour exercer ou créer des droits à la souveraineté.

S'agissant des espaces maritimes correspondant à la projection de la côte de l'Essequibo, le Venezuela propose de diviser celle-ci en trois segments ou couloirs : le segment ou couloir oriental sera placé sous administration guyanienne, le segment ou couloir occidental, sous administration vénézuélienne, et le segment ou couloir situé entre les deux sera une zone de réserve où les parties prendront des mesures conjointes. Le Venezuela s'engage à ne pas entraver les activités d'exploration et d'exploitation de ressources non biologiques du plateau continental exercées au titre de permis octroyés par la République coopérative du Guyana jusqu'à l'adoption de ce *modus vivendi*. Les nouveaux permis seront octroyés dans chaque couloir par la partie à qui en incombe l'administration, après notification et consultation de l'autre. Dans la zone de réserve, seuls seront octroyés des permis qui auront été agréés conjointement par les deux Etats.

Le Venezuela escompte que les parties ajusteront leurs projets pédagogiques afin de veiller à ce que le différend territorial ne soit pas présenté en termes conflictuels, et de façon à promouvoir l'empathie et la coopération dans le dessein de parvenir à une solution pratique et mutuellement satisfaisante du différend.

145

Enfin, toujours selon la proposition vénézuélienne, si, d'ici au 31 décembre 2019, les parties ne sont pas parvenues à s'entendre en tous points, le paragraphe 2 de l'article 4 de l'accord de Genève, suspendu pendant la durée des négociations, sera réactivé au point où il l'aura été, à moins qu'elles n'acceptent de poursuivre des négociations ou ne conviennent d'un autre moyen de règlement.

La réponse du Guyana le 25 novembre laisse malheureusement à désirer : représentation fallacieuse des propositions du Venezuela, confusion entre les propres revendications du Guyana et des droits consolidés et non litigieux, mépris délibéré de la position de l'«autre», idée que négocier consisterait à imposer son propre point de vue, méconnaissance de ce qu'un engagement résultant de toute négociation de bonne foi impose aux parties de renoncer à leurs positions extrêmes pour parvenir à un accord et utilisation, tout du long, d'un langage péremptoire pour délégitimer, de manière dogmatique, l'adversaire. En bref, pour la République coopérative du Guyana, le seul accord possible suppose l'acceptation sans conditions de toutes ses prétentions par le Venezuela.

Du 28 au 30 novembre 2017, une troisième et dernière réunion se tient, à la demande du représentant personnel du Secrétaire général, à la fondation Greentree (New York) entre les délégations des Parties, présidées par leurs ministres des affaires étrangères respectifs. A l'issue de cette rencontre, il est clair que le Guyana n'a d'autre intention que de temporiser : il refuse de négocier, ne fait aucune nouvelle proposition, s'en tenant à ses thèses extrêmes. Le discours prononcé par le président Granger lors d'un déjeuner de Noël avec les forces armées guyaniennes, le 22 décembre 2016, est devenu réalité : «Eh bien, nous avons déjà conclu avoir attendu cinquante et une années de trop. C'est notre territoire et nous irons à la Cour prouver que c'est notre territoire.»

146

Après ces trois rencontres, le Guyana décide d'envoyer son propre projet de mémorandum d'accord, invitant le Venezuela à renoncer sans conditions à l'ensemble de ses droits. Cherchant à masquer son intransigeance derrière ce document, le Guyana n'en fournit que la preuve la plus

éclatante. Le mémorandum est présenté comme un préaccord appelé à devenir un traité formel dans les trois mois suivants ; à défaut, il implique que le Venezuela consent à soumettre à la Cour internationale de Justice le différend tel que le conçoit le Guyana, dont l'objet serait limité à la question de la validité ou de la nullité de la sentence de 1899.

Le 11 décembre 2017, le représentant personnel du Secrétaire général, Dag Nylander, effectue une visite d'information à Caracas.

Le 18 décembre 2017, le président Maduro écrit au Secrétaire général Guterres. Dans sa lettre, il met en contraste le comportement du Venezuela, à la fin de 2017, et celui du Guyana. Alors que le Venezuela manifeste une volonté sans faille de voir aboutir les négociations, le Guyana se contente de temporiser, fort de la promesse faite par le précédent Secrétaire général dans sa communication du 15 décembre 2016. Cette simple annonce n'a pu que l'encourager à se désintéresser de la recherche d'une solution négociée. Le Venezuela a signé l'accord de Genève parce qu'il avait à cœur de parvenir à un arrangement pratique et mutuellement acceptable, et non pour se soumettre à une compétence internationale à laquelle il n'a pas expressément consenti, qu'il n'a jamais acceptée et qui va à l'encontre de l'objet, du but et de la raison d'être de l'accord de Genève, ainsi qu'aux termes de celui-ci. En tout état de cause, l'accord des parties est essentiel pour fonder la compétence. Pour conclure, le président Maduro demande au Secrétaire général de continuer à faciliter les négociations en prolongeant pour une durée minimale de deux ans la mission de bons offices et de médiation de son représentant personnel, et en renforçant au besoin le mandat de celui-ci. «Le Venezuela», assure-t-il, «est fermement résolu à tenter de parvenir à une solution négociée.»

*

147

Le 30 janvier 2018, le Secrétaire général Guterres informe le président Maduro que, dans le

«cadre défini par [s]on prédécesseur ... et, aucun progrès significatif [n'ayant été réalisé] en vue de parvenir à un règlement négocié du différend, [il] a retenu la Cour internationale de Justice comme prochain moyen d'atteindre cet objectif».

Dans sa lettre, le Secrétaire général relève que le paragraphe 2 de l'article IV de l'accord de Genève

«confère au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le pouvoir et la responsabilité de choisir, parmi les moyens de règlement prévus à l'article 33 de la Charte des Nations Unies, celui qu'il convient de retenir pour régler le différend» et, «[s]i le moyen ainsi choisi ne permet pas d'aboutir à un règlement du différend, ... la responsabilité d[']en choisir un autre».

Renvoyant à la communication de son prédécesseur en date du 15 décembre 2016, António Guterres indique que, avant de parvenir à la conclusion mentionnée plus haut, il a «soigneusement analysé» l'évolution de la procédure des bons offices au cours de l'année 2017, à l'occasion de laquelle son représentant personnel, Dag Nylander, n'a «pas ménagé ses efforts au plus haut niveau».

148

Le Secrétaire général propose aux deux pays de «continuer de bénéficier des bons offices ... *via* une procédure complémentaire établie sur la base des pouvoirs que [lui] confère la Charte», laquelle pourrait «[p]remièrement, ... favoriser l'utilisation du moyen de règlement pacifique retenu».

Dans un communiqué officiel publié le lendemain, soit le 31 janvier 2018, le ministère vénézuélien des affaires étrangères indique ceci :

«Le Venezuela a dûment fait part de sa vive opposition à la lettre du 15 décembre 2016, relevant que les étapes annoncées outrepassent les pouvoirs reconnus au Secrétaire général par l'accord de Genève, ce qui contrevient à l'esprit, au but et à la raison d'être de celui-ci, ainsi qu'au principe d'équité convenu entre les parties.»

Il poursuit ainsi :

«L'annonce du Secrétaire général ne fait aucun cas de la successivité des moyens de règlement pacifique que prévoit l'accord de Genève en tant que méthode retenue en vue de parvenir à une solution acceptable, pratique et satisfaisante du différend.»

Et de conclure :

«Il convient de s'enquérir des raisons conduisant à recommander le recours à la Cour internationale de Justice à deux Etats qui ne reconnaissent pas sa compétence ... Le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela ... réaffirme sa ferme volonté de ... poursuivre la négociation politique sur la base de l'accord de Genève de 1966, en tant que seul moyen de parvenir à une solution pacifique, pratique et satisfaisante pour les deux parties.»

Le président Maduro écrit au Secrétaire général Guterres le 25 février 2018, indiquant avoir pris connaissance,

149

«non sans inquiétude, étonnement et regret, du contenu de sa lettre, en tant qu'elle outrepassa, comme le faisait la lettre signée le 15 décembre 2016 par son prédécesseur, Ban Ki-moon, les pouvoirs qui lui sont conférés par l'accord de Genève, dont elle contrevient en outre à l'esprit, au but et à la raison d'être».

Et de préciser :

«Le règlement judiciaire contrevient à l'accord de Genève car il va à l'encontre des dispositions de son préambule, selon lequel le différend doit «être résolu à l'amiable, d'une manière acceptable pour les deux parties». Il emporte également violation de son article I, puisqu'il ne mène pas à une solution satisfaisante pour le règlement pratique du différend.»

Le président continue ainsi : «En outre, ... le Venezuela ne reconnaît pas la compétence de la Cour ... et, en ce sens, sa position est restée constante...», si bien que la proposition du Secrétaire général «serait stérile, inacceptable et contraire aux intérêts du Venezuela et de son peuple». Le Venezuela «juge important de poursuivre la procédure des bons offices ... selon les modalités initialement convenues par les parties dans le cadre de l'accord de Genève».

150

Le 28 mars 2018, le ministère vénézuélien des affaires étrangères adresse au Guyana une note diplomatique l'informant de sa position quant à l'annonce faite par le Secrétaire général de l'ONU le 30 janvier. La note reprend dans les grandes lignes celle adressée par le président Maduro au Secrétaire général le 25 février 2018. Le ministère réitère à l'intention du Gouvernement guyanien que le recours au règlement judiciaire est

«inacceptable, stérile et impraticable, et propose de relancer les efforts diplomatiques afin de parvenir à un règlement pacifique et satisfaisant du différend territorial, ainsi

que d'évaluer conjointement l'opportunité de poursuivre la méthode des bons offices sous les auspices du Secrétaire général de l'ONU».

Le 29 mars 2018, le Venezuela apprend par un communiqué public du ministère guyanien des affaires étrangères que celui-ci a introduit une requête, avant de recevoir la communication officielle du greffier de la Cour. Dans une déclaration de son ministère des affaires étrangères, faite le 30 mars, il persiste à prôner la reprise des négociations et des efforts politiques afin de résoudre le différend.

Le Guyana a répondu le 3 avril 2018 à la note du Venezuela en date du 28 mars, et sa communication a fait l'objet d'une réponse du ministère vénézuélien des affaires étrangères datée du 4 mai 2018.

*

151

Le Venezuela se fait fort de protester chaque fois que le Guyana octroie des permis d'exploration et d'exploitation de ressources pétrolières dans des zones maritimes correspondant à la projection de la côte de l'Essequibo. Il a adressé des lettres d'avertissement aux sociétés concessionnaires et a mené des activités d'information *in situ* à l'intention de bateaux conduisant des opérations de prospection dans ces espaces situés dans le territoire en litige, allant jusqu'à en arraisonner un, qui n'en respectait pas les limites (*Teknik Perdana*, 10 octobre 2013).

En 2017, le nombre d'activités d'exploration et de concessions augmente brusquement. Pour ne pas compromettre la procédure des bons offices, qui vient juste de débiter, le Venezuela sursoit néanmoins à exprimer des protestations diplomatiques. En 2018, toutefois, ces activités font l'objet d'une succession de notes verbales (DVMAL n°s 000307 à 000321, communiquées entre les 25 et 30 janvier 2018 ; DVMAL n°s 000322 à 000335 en date du 28 février, adressées conjointement sous le couvert de la note DVMAL n° 000338 du 1^{er} mars). Le Guyana répond à ces communications (notes n°s 366/2018 à 369/2018, communiquées le 21 mars ; et n°s 301/2018 à 304/2018 communiquées le 27 mars 2018). Certaines de ces notes font également référence aux activités minières entreprises sur le territoire terrestre.

Fin 2018, l'un des scénarios les plus redoutés se concrétise : des bateaux affrétés par Exxon Mobil se livrent à des activités de prospection dans des segments du bloc Stabroek en partie sis dans la zone correspondant à la projection maritime de Delta Amacuro. Si la délimitation de ces espaces n'entre pas dans le cadre de l'accord de Genève, elle est tributaire du règlement du différend territorial auquel il s'agit de parvenir dans ce cadre.

Le 22 décembre 2018, un navire affrété par Exxon Mobil, le *Ramform Thetis*, est intercepté par une unité de la marine vénézuélienne. Le Guyana envoie une note de protestation le même jour, à laquelle le Venezuela répond le 27 décembre (non sans avoir déjà envoyé des notes diplomatiques les 20 et 24). Dans sa note du 27 décembre, qui reprend les termes de sa communication du 24, le Venezuela dénonce

152

«les conceptions erronées ainsi que le manichéisme sous-tendant l'approche du Guyana et conduisant à des initiatives unilatérales qui, outre qu'elles sont illicites, sont à l'origine de situations à même d'entraîner des incidents indésirables. Le ministère des affaires étrangères de la République bolivarienne du Venezuela ne veut pas croire que tel soit précisément l'objectif que poursuit le Guyana dans les circonstances actuelles.»

Il rappelle ensuite que,

«parce qu'il existe un différend territorial entre eux à l'ouest de la ligne médiane du fleuve Essequibo, aucun des deux Etats ne peut désigner des espaces maritimes correspondant à la projection de ses côtes comme zones placées sous sa souveraineté et sa juridiction, tant que le différend en question n'aura pas été résolu, et sachant que, même lorsqu'il l'aura été, la question de la délimitation de leurs espaces respectifs demeurera pendante».

Il relève encore que, dans le cas à l'examen,

«l'exploration de ressources en hydrocarbures en vertu de permis octroyés par le Gouvernement guyanien à des sociétés transnationales s'étend jusque dans une zone correspondant à la projection naturelle en mer de Delta Amacuro et mord sur la façade atlantique d'une côte qui appartient indubitablement au Venezuela. Celui-ci subit ainsi une violation flagrante de sa souveraineté, du fait d'actions et de revendications unilatérales du Guyana qu'il ne saurait tolérer.»

Dénonçant la version erronée présentée par son homologue guyanien, qui a qualifié l'intervention prudente et proportionnée de la marine vénézuélienne d'acte hostile et illicite survenu au sein de la zone économique exclusive du Guyana, le ministre vénézuélien des affaires étrangères s'arrête ensuite sur les fausses accusations de menaces et de terrorisme, qui visent, dans

153

les deux cas, à empêcher le Venezuela d'exercer ses droits souverains. A cet effet, la situation est renvoyée devant le Secrétaire général de l'ONU.

Dans la note, le ministère réitère la préoccupation que lui inspire la série d'actes unilatéraux et arbitraires menés dans des espaces maritimes en litige ou non délimités, par lesquels le Guyana entend rendre irréversibles certaines situations ou créer des précédents destinés à servir ses intérêts. Le Venezuela s'est abstenu tout ce temps d'opter pour une telle approche, foncièrement déstabilisatrice, et demande que le Guyana en fasse autant. Dans sa note, il insiste sur la nécessité d'éviter de forcer l'évolution de la situation en menant des activités d'exploration dans de tels espaces, pareilles activités ne devant être exercées qu'avec le consentement mutuel des deux Etats tant que, dans un premier temps, le différend n'aura pas été résolu et que, dans un second, les espaces maritimes revenant à chacun d'eux n'auront pas été délimités.

La note se poursuit en ces termes :

«Le règlement pacifique du différend territorial et la délimitation des espaces maritimes ne seront possibles qu'au moyen de négociations entre les parties, éventuellement complétées par des moyens politiques tels que les bons offices, qui ont été employés par le passé, ou la médiation, à même de mener à un règlement pratique, satisfaisant et mutuellement acceptable du différend, tel que visé par l'accord de Genève de 1966.

.....

Contrairement à ce que le Guyana maintient dans sa note n° 1863/2018, le Venezuela soutient que la Cour internationale de Justice n'a pas compétence pour connaître de la requête que le Guyana a unilatéralement soumise en n'invoquant pour ce faire d'autre base qu'un choix fait par le Secrétaire général de l'ONU qui ne relève pas des pouvoirs que confère à celui-ci le paragraphe 2 de l'article IV de l'accord de Genève et qui, en tout état de cause, ne saurait en lui-même suffire à légitimer une action unilatérale. Aussi le Venezuela refuse-t-il de participer à une procédure engagée

154

devant la Cour, laquelle est politiquement vouée à l'échec, même dans le meilleur des cas de figure possibles pour le plaignant.

.....

[Le Venezuela] n'exclut pas catégoriquement la quête d'une solution judiciaire du différend territorial, une fois épuisés les moyens politiques destinés à faciliter les négociations entre les parties, si celles-ci y consentent de part et d'autre, au moyen d'un compromis accordant l'importance voulue à la justice dans sa dimension historique à même de donner lieu à une décision équitable. Ce n'est que sur ce fondement que des négociations relatives à la délimitation des espaces maritimes pourront avoir lieu.»

Et de conclure :

«Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vénézuélien propose au Gouvernement guyanien la reprise des négociations directes dans le courant de l'année à venir, à une date et en un lieu qu'il s'agira d'arrêter par consentement mutuel, et sous les auspices du Secrétaire général de l'ONU. Le Gouvernement vénézuélien considère que, si les parties sont guidées par le principe de la bonne foi, qui implique que chacune prenne en compte les vues et intérêts de l'autre et accepte de renoncer à défendre des positions extrêmes au bénéfice de concessions réciproques, un accord pourra être conclu.»

La réponse du Guyana à la note du Venezuela en date du 27 décembre 2018 est datée du 8 janvier 2019. Comme dans une précédente note, datée du 28 décembre 2018, le Guyana avise le Venezuela de son intention de poursuivre son programme de développement dans des zones sur lesquelles il possède des droits souverains (impliquant qu'il possède de tels droits dans les zones où se sont produits les faits objet de l'échange diplomatique).

155

Le ministre guyanien des affaires étrangères, Carl Greenidge, fera une longue déclaration à ce propos devant l'Assemblée nationale du Guyana, le 3 janvier 2019. Il se réfère, une fois de plus, à des «actes d'agression» du Venezuela. Le Guyana n'aura cessé de qualifier de «violation de son intégrité territoriale» toute initiative vénézuélienne visant à l'empêcher d'exercer unilatéralement des prérogatives dans des espaces maritimes qui sont en litige. Il est résolu à continuer d'appliquer dans ces zones ses politiques unilatérales, nonobstant l'exacerbation des tensions, propices à des incidents susceptibles de faire l'objet de manipulations diplomatiques et médiatiques, qui ne manquera pas d'en résulter.
